

Les Rapports

de la Banque de France et de l'Etat

particulièrement

pendant la guerre de 1914

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1921 à 3 heures 1/2

PAR

Jean RADOUANT

Docteur en droit (Sciences juridiques)
Avocat à la Cour d'Appel

Président : M. C. PERREAU

Suffragants { *MM. HITIER, Professeur*
TRUCHY, Professeur



PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{ie}

Éditeurs.

14, RUE SOUFFLOT, 14

1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

Les Rapports

de la Banque de France et de l'Etat

particulièrement

pendant la guerre de 1914

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 7 Juin 1921 à 3 heures 1/2

PAR

Jean RADOUANT

Docteur en droit (Sciences juridiques)
Avocat à la Cour d'Appel



Président : M. C. PERREAU

Suffragants : { MM. HITIER, *Professeur*
TRUCHY, *Professeur*



PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{ie}
Éditeurs.

14, RUE SOUFFLOT, 14

1921

INTRODUCTION

L'émission des billets de banque n'est pas considérée en France comme une opération de crédit ordinaire, analogue à l'émission d'effets de commerce et, comme telle, ouverte à toute banque, soit dans une liberté entière, soit moyennant l'observation de certaines prescriptions légales. Elle fait au contraire l'objet d'un monopole, désigné par le terme de privilège d'émission. L'exercice d'un tel privilège peut être accordé par l'Etat à un nombre limité d'établissements de crédit ou à un seul : le monopole est collectif ou exclusif. La France a, dès 1803, adopté le système auquel semblent devoir se rallier tous les Etats, les uns après les autres, celui du monopole exclusif, puisque, sur un point déterminé du territoire français, une seule banque jouit du privilège d'émission. Mais le monopole exclusif lui-même peut revêtir deux aspects, suivant la qualité de l'établissement qui en est investi, suivant que c'est un organisme public ou privé. Dès 1803 également le régime d'une banque d'Etat avait été repoussé et le privilège était concédé à une banque privée.

La Banque de France est en effet, à l'égal de toutes les autres banques, distincte des services de l'Etat. Elle est organisée sous la forme juridique d'une société par actions; son capital est exclusivement la propriété des particuliers qui possèdent les actions et ce sont leurs représentants, les Régents élus dans les assemblées générales, qui, en concours avec le Gouverneur, administrent la Banque. La concession du privilège n'a d'autre effet que de lui conférer une attribution spéciale, le droit d'émettre seule des billets. Mais le non-renouvellement du privilège ne ferait pas disparaître la Banque; elle perdrait uniquement ce droit d'émission que l'Etat désormais garderait pour lui seul. Il ne se substituerait à elle que dans l'exercice de cette prérogative, sans pouvoir mettre fin à son activité, sous toutes les autres formes où elle s'exerce, ni porter atteinte à son capital. Ce capital, propriété privée sur laquelle il est sans droit, demeurerait affecté, comme auparavant, à des opérations de banque. Car la perte du privilège ne constituerait pas davantage une cause de dissolution de plein droit de la société par la perte de son objet, puisqu'il ne consiste pas uniquement, d'après les statuts, dans l'exercice du privilège¹.

1. En vertu de l'article 5 des statuts primitifs du 24 pluviôse an VIII, les opérations de la Banque consistent : « 1° à escompter des lettres de change et billets à ordre revêtus de trois signatures de citoyens français ou de négociants étrangers ayant une réputation notoire de solvabilité; 2° à se charger, pour le compte des particuliers et pour celui des établissements publics, de recouvrer le montant des

La Banque garderait son capital intact; elle garderait aussi ses réserves. Pas plus que le capital en effet elles ne font l'objet d'un droit, même éventuel, de la part de l'Etat. La question a été posée plusieurs fois à la Chambre des députés, au cours de la discussion sur le renouvellement du privilège en 1918, à propos des réserves statutaires, et il semble qu'elle ait embarrassé ou gêné le Gouvernement. Qu'advient-il de ces réserves, demandait-on, à l'expiration du privilège? Le ministre des Finances répondait qu'une loi interviendrait alors pour régler toutes les questions. De même, interrogé au Sénat, il évitait de rien préciser, quant à l'attribution de la propriété des réserves. Et pourtant, comme l'a démontré M. Milliès-Lacroix dans

effets qui lui seront remis et à faire des avances sur les recouvrements de ces effets, lorsqu'ils paraîtront certains; 3° à recevoir en comptecourant tous les dépôts et consignations, ainsi que les sommes en numéraire et les effets qui lui seront remis par des particuliers ou des établissements publics, à payer pour eux les mandats qu'ils tireront sur la Banque ou les engagements qu'ils auront pris à son domicile, et ce jusqu'à concurrence des sommes encaissées à leur profit; 4° à émettre des billets payables au porteur et à vue et des billets à ordre payables à un certain nombre de jours de vue; ces billets seront émis dans des proportions telles que, au moyen du numéraire réservé dans les caisses de la Banque et des échéances du papier de son portefeuille, elle ne puisse dans aucun temps être exposée à différer le paiement de ses engagements au moment où ils lui seront présentés; 5° à ouvrir une caisse de placements et d'épargnes, dans laquelle toute somme au-dessus de 50 francs sera reçue pour être remboursée aux époques convenues.»

L'émission des billets de banque n'apparaît donc que comme l'un des cinq objets assignés par les statuts à l'activité de la Banque. Les statuts fondamentaux de 1808 rangent sous quatre chefs les opérations de la Banque et ne mentionnent même pas parmi elles l'émission des billets.

son rapport au Sénat¹, la solution ne peut être douteuse : les réserves sont la propriété des actionnaires et, à défaut de renouvellement du privilège, elles doivent rester entre leurs mains. C'est ce qui résulte des textes originaux : « Le capital de la Banque se compose de 90.000 actions, chaque action étant de 1,000 francs en fonds primitif et, de plus, d'un droit de 1/90.000^e sur le fonds de réserve » (décret du 16 janvier 1808, art. 1). Le fonds de réserve était en effet constitué par l'excédent des bénéfices et donnait lieu, au profit des actionnaires, à un second dividende (loi du 24 germinal an XI, art. 8; loi du 22 avril 1806, art. 4). Aussi, plusieurs lois vinrent-elles, à diverses époques, ordonner la distribution de tout ou partie de ces réserves, — de la partie tout au moins qui n'avait pas été employée en rentes, — lorsque leur accumulation s'exagérait : « les bénéfices de la Banque acquis aux actionnaires et mis en réserve... seront répartis aux propriétaires des actions » (lois du 4 juillet 1820, art. 1 et du 6 décembre 1831, art. 1). En 1834 le fonds de réserve constitué sur les bénéfices acquis fut limité à 10 millions (loi du 17 mai, art. 1). Cette première réserve est, sans nul doute, la propriété des actionnaires, puisqu'elle est constituée par des bénéfices non distribués.

1. Doc. parl., Sénat, 1918, Annexe n° 355, p. 634.

La solution est la même pour les autres éléments des réserves. L'un provient de la fusion des banques départementales avec la Banque de France, en 1848 : par la cession d'actions nouvelles à leurs actionnaires, elle devenait propriétaire de leur actif et les fonds de réserve qui existaient dans chacune de ces banques étaient ajoutés au sien (décret du 27 avril 1848, art. 5).

Plus tard, quand la loi du 9 juin 1857 augmenta le capital de la Banque de 91.250.000 francs, les 91.250 nouvelles actions furent émises à 1.100 francs, de sorte que l'excédent de leur produit, soit 9.125.000 fr., fut affecté à l'augmentation du fonds de réserve (art. 4 de la loi). Personne ne peut contester aux actionnaires la propriété de ces sommes qu'ils ont eux-mêmes apportées.

Mais si la Banque de France est une banque privée, elle n'est cependant pas dans une situation identique à celle des autres banques privées, vis-à-vis de l'Etat, par suite du privilège d'émission qu'elle détient. Elle le détient en effet, non pas parce qu'il lui appartient naturellement, — le droit d'émettre de la monnaie de papier est un droit régalien, analogue au droit de frapper la monnaie métallique, dont l'Etat seul est titulaire, — mais parce que l'Etat lui en a concédé l'exercice et c'est dans cette concession que se trouvent l'origine et la raison d'être des rapports spéciaux qui existent nécessairement entre eux.

A un double titre en effet la concession du privilège

de l'émission justifie, de la part de l'Etat, vis-à-vis de la Banque qui en est bénéficiaire, une attitude différente de celle qu'il a vis-à-vis des autres banques.

D'une part le billet de banque est un titre à fonction monétaire et cette qualité implique naturellement un contrôle de l'Etat sur les conditions dans lesquelles se fait son émission; car il ne peut pas plus se désintéresser de la circulation fiduciaire que de la circulation métallique. Ce contrôle doit porter sur l'émission elle-même et sur ses limites, mais aussi et surtout sur l'organisation de la Banque, puisque son crédit est la mesure du crédit du billet. L'habileté de sa direction, la prudence de ses opérations constituent en somme les gages essentiels de la valeur du billet, car elles assurent la constitution d'une encaisse suffisante, la sécurité du portefeuille commercial et, en un mot, créent la confiance. — Il est naturel au reste que le système des banques d'émission privées confère à l'Etat le droit de veiller à ce que les avantages qu'il en attend se réalisent pleinement. Ce système présente l'intérêt de garantir à la banque d'émission un crédit personnel; il convient que l'Etat se préoccupe des moyens de l'assurer le plus large et le plus solide qu'il est possible.

Mais il faut aussi considérer la situation sous un autre aspect. L'Etat, par la concession du privilège, procure à la Banque des avantages importants. L'exercice du privilège de l'émission a une grande valeur et

il est aisé d'indiquer en quoi elle consiste. Les billets émis en représentation de monnaie métallique n'apportent à la Banque aucun profit : elle fournit au public une monnaie de circulation plus facile, qui évite le maniement des espèces d'or ou d'argent ; elle rend service au public, sans rien y gagner elle-même ; **au** contraire elle supporte les frais de fabrication des billets et les impôts qui les frappent. Mais il en est autrement pour les billets qui ne correspondent pas à l'encaisse : ils constituent un emprunt gratuit obtenu du public, — gratuit, sauf le coût de fabrication et l'impôt. De sorte que, quand la Banque se sert de ces billets pour des opérations fructueuses d'escompte ou d'avance, elle fait payer au public le service de crédit qu'elle lui rend avec des moyens qui ne lui coûtent presque rien. Une telle source de bénéfices ne peut appartenir qu'à un établissement qui jouit du droit d'émission, car les autres banques, pour alimenter leurs opérations productives, doivent attirer les dépôts des particuliers en leur servant un intérêt et n'ont comme profit que la différence des intérêts qu'elles versent et qu'elles reçoivent. Dans la mesure de la circulation à découvert la banque d'émission se procure gratuitement les capitaux dont elle tire ensuite profit : le bénéfice exceptionnel qu'elle y trouve représente la valeur du privilège. D'ailleurs elle ne sert pas non plus d'intérêt aux fonds déposés chez elle, par suite de sa fonction de banque d'émission.

Enfin le privilège lui confère indirectement une hégémonie sans concurrence, une souplesse financière plus grande que celle des établissements qui travaillent sur des dépôts ; elle est la banque des banquiers : avantages moraux impossibles à mesurer, qui n'en ont pas moins leur valeur.

Si cette valeur demeurait aux mains de la Banque, et qu'aucune charge ne lui soit imposée en retour, elle s'enrichirait par l'exercice d'un droit appartenant par nature à l'Etat, sans en payer le prix. Il est juste qu'en échange du privilège concédé et de la valeur qu'il représente, l'Etat se fasse promettre certaines prestations. Il n'agit pas alors à son égard comme puissance publique, mais comme contractant. Transférant une valeur à la Banque, il lui en demande légitimement la contrevaletur, sous forme de services à rendre.

Ainsi un grand nombre d'obligations qui pèsent sur la Banque dans ses rapports avec l'Etat apparaissent comme l'équivalent contractuel de la concession du privilège de l'émission, tandis que d'autres sont inspirées par le souci de son bon exercice. Tous les éléments des relations de la Banque de France et de l'Etat trouvent nécessairement leur raison d'être dans l'une de ces deux idées et nous allons étudier les mesures que chacune d'elles a inspirées, d'abord dans une première période, qui va de la fondation de la Banque à 1914, puis dans les années de guerre et celles qui ont suivi, jusqu'au début de 1921.

PREMIÈRE PARTIE

De la fondation à 1914.

CHAPITRE PREMIER

Mesures de surveillance se rattachant à l'exercice du privilège.

Un premier mode d'intervention de l'Etat consiste à surveiller l'activité et l'organisation de la Banque. Sous quelles formes s'exerce cette surveillance ? La loi du 24 germinal an XI (14 avril 1803) qui a concédé le privilège d'émission, en laisse déjà apercevoir la multiplicité : réglementation de l'émission, nomination de certains agents, réglementation des opérations de la Banque.

La réglementation de l'émission qui paraît dès l'abord la forme de contrôle la plus naturelle, se

manifeste elle-même à divers points de vue. A l'Etat il appartient évidemment de limiter l'exercice du privilège dans l'espace et dans le temps : il ne l'accorde que pour un nombre d'années déterminé, variable suivant les circonstances : 15 ans en 1803, 25 ans en 1806, 24 ans en 1840, 30 ans en 1857, 23 ans en 1897. A deux reprises d'ailleurs, en 1840 (loi du 30 juin) et en 1897 (loi du 17 novembre), à côté du terme fixé, la loi de renouvellement contenait une clause de résiliation anticipée facultative : il était stipulé que le privilège pourrait prendre fin, avant l'échéance indiquée, si une loi était votée en ce sens avant une date déterminée. Il n'a été fait usage de cette faculté qu'en 1911 pour apporter quelques modifications aux rapports existant entre la Banque et l'Etat.

D'autre part, après avoir été, à l'origine, restreint à Paris, le privilège a été étendu en 1810 (décret du 8 septembre) aux villes où la Banque ouvrait des comptoirs d'escompte, puis en 1848 à toute la France, par suite de la fusion des diverses banques départementales (décrets des 27 avril et 2 mai); mais il demeure limité à la France continentale.

En outre l'Etat fixe les modalités de l'émission : l'article 4 de la loi du 24 germinal an XI décide que les coupures les plus faibles à émettre devront être de 500 francs : chiffre successivement abaissé à 200 (loi du 10 juin 1847), 100 (décret du 15 mars 1848) et 50 francs (loi du 9 juin 1857, art. 9).

Mais l'Etat, au début, ne prend pas le soin de déterminer le montant de l'émission; il n'indique aucun chiffre maximum et cette absence de précision, qui étonne d'abord, est voulue. On considère qu'il y a, à un moment donné, une limite naturelle de l'émission, celle que déterminent les besoins de la circulation monétaire. La loi serait impuissante à la tracer d'avance; il est préférable de laisser la Banque suivre librement les fluctuations du commerce et de l'industrie, de façon à conformer constamment l'émission à sa limite naturelle. La convertibilité des billets sert de régulateur; elle oblige la Banque à observer le principe posé par ses statuts du 24 pluviôse an VIII (art. 5), c'est-à-dire à n'émettre de billets que dans des proportions telles qu'au moyen du numéraire en caisse et des échéances du papier de son portefeuille, elle ne puisse être exposée à différer le paiement de ceux dont on lui demanderait le remboursement en espèces. Au cas où le montant des billets excéderait les besoins du pays, la Banque en serait avertie par la multiplication des demandes des particuliers, venant chercher à ses guichets du numéraire, exportable à l'étranger, en échange des billets dont ils n'ont que faire dans le pays et qui ne peuvent servir aux paiements internationaux. Le gonflement du portefeuille et la diminution de l'encaisse sont donc les symptômes que la limite est atteinte; passer outre risquerait de provoquer la dispersion de l'encaisse.

Les résultats de ce régime de laisser-faire furent favorables pendant la première moitié du XIX^e siècle. Mais si l'on remarque que le fonctionnement du système régulateur suppose la convertibilité du billet, on comprendra que l'apparition du cours forcé nécessite du même coup la fixation d'un maximum : le public n'ayant plus la faculté de demander le remboursement des billets, ses besoins monétaires restent inconnus, la limite naturelle n'apparaît plus et il convient de tracer une limite légale.

Aussi quand il fallut, en 1848, décréter le cours forcé, le décret du 15 mars limita-t-il en même temps l'émission à 350 millions, maximum élevé ensuite à 452 millions (décret du 27 avril 1848) et à 525 millions (loi du 22 décembre 1849). A l'inverse la loi du 6 août 1856 supprima, avec le cours forcé, la limitation de l'émission. De nouveau, en 1870, une loi du 12 août rétablit l'un et l'autre (maximum de 1.800 millions, porté à 2.400 par la loi du 14 août, à 2.800 par celle du 29 décembre 1871 et à 3.200 par celle du 15 juillet 1872).

Ce n'est qu'à la fin de cette période de crise que les deux mesures furent, pour la première fois, disjointes : la loi de finances du 3 août 1875 maintint, malgré la suppression du cours forcé, la limite de 3 milliards 200 millions. Quelle en était la raison ? On voulait éviter certains abus préjudiciables aux intérêts généraux, disait la Commission du budget ;

« avertir le ministre qu'il ne peut disposer comme il l'entend des billets que la Banque est autorisée à mettre en circulation », disait Léon Say, et notamment l'empêcher de procéder à des négociations abusives de bons du Trésor. La limitation du montant de l'émission était donc une mesure de surveillance exercée par le Parlement autant à l'égard du Gouvernement que de la Banque.

A mesure que le besoin s'en faisait sentir, des lois vinrent progressivement élever le maximum à 3.500 millions (loi du 30 janvier 1884), 4.000 (loi du 25 janvier 1893), 5.000 (loi du 17 novembre 1897), 5.800 (loi du 9 février 1906) et 6.800 (loi du 29 décembre 1911), de façon à laisser toujours une marge suffisante autour de la limite naturelle, qu'elles laissaient à la Banque le soin d'observer librement. En fait la limite a toujours été élevée quand il en était besoin. D'ailleurs, comme on l'a fait remarquer, il serait facile à la Banque d'éluder la règle du maximum de l'émission, puisque rien légalement ne l'empêcherait, une fois parvenue à la limite fixée, d'accroître la circulation monétaire en y faisant entrer les réserves de son encaisse, étant donné que l'Etat n'a fixé ni son minimum, ni la proportion dans laquelle elle doit être par rapport aux billets émis.

La moyenne de la circulation des billets en 1913 atteignait 5.665.346.300 francs; son maximum pendant cette année avait été de 6.022.145.200 francs

Quant à l'encaisse moyenne elle était de 3.972.100.000 francs (dont 3.342.800.000 francs d'or) et couvrait par conséquent l'émission des billets jusqu'à concurrence de 60 % environ.

Mais la surveillance directe de l'émission n'est pas, à elle seule, une garantie absolue du crédit des billets. C'est le fonctionnement et l'organisation de la Banque elle-même qu'il est bon de contrôler. L'Etat a senti aussitôt l'avantage qu'il y aurait pour lui à posséder des représentants au sein de la Banque. Aussi s'est-il réservé, sinon à la concession originaire du privilège, du moins dès son premier renouvellement, la nomination du Gouverneur de la Banque de France et des deux Sous-Gouverneurs (loi du 22 avril 1806, art. 12¹), ainsi que plus tard celle des directeurs des succursales, (décret du 18 mai 1808; ordonnance du 25 mars 1841, art. 22).

Le Gouverneur et les deux Sous-Gouverneurs sont nommés par l'Empereur et doivent prêter serment entre ses mains de « bien et fidèlement diriger les affaires de la Banque, conformément aux lois et

1. La loi du 24 germinal an XI (art. 3) confiait la direction de l'ensemble des opérations de la Banque à un Comité central, nommé par le Conseil général et composé de trois Régents, dont l'un, désigné comme président, présidait l'Assemblée générale, le Conseil général et tous les comités auxquels il jugerait à propos d'assister (art. 21). Ce régime laissait donc aux actionnaires la direction de leur société. Mais dès 1806 le système est radicalement modifié et la direction des affaires de la Banque est désormais retirée aux Régents, représentants des actionnaires, et remise à un Gouverneur, représentant l'Etat.

statuts » (art. 16). En même temps ils doivent justifier de la propriété, lui de 100 actions de la Banque, eux de 50 (art. 13) et les directeurs de succursales d'un chiffre d'actions variant de 5 à 15 et déterminé par le Conseil général suivant l'importance des succursales (décret du 9 janvier 1899, art. 1, modifiant l'ordonnance du 25 mars 1841, dont l'art. 23 exigeait, sans distinction, la propriété de 15 actions). Sans doute ces actions sont affectées à la garantie de la gestion : il n'en est pas moins vrai qu'elles font de ces agents du Gouvernement des actionnaires de la Banque et qu'à ce point de vue déjà apparaît dans leurs personnes la conciliation du caractère privé de la Banque de France et du droit d'intervention de l'Etat.

Elle apparaît plus clairement encore, si l'on considère leurs attributions. Le Gouverneur a la direction de toutes les affaires de la Banque (loi du 22 avril 1806, art. 10); nul effet ne peut être escompté que sur son approbation formelle, après proposition du Conseil général; il nomme, révoque et destitue les agents de la Banque; il signe seul, au nom de la Banque, les traités et les conventions, exerce les actions judiciaires au nom des Régents, signe la correspondance, préside le Conseil général et tous les comités; nulle délibération ne peut être exécutée, si elle n'est revêtue de sa signature; il fait exécuter dans toute leur étendue les lois relatives à la Banque, les statuts et les délibérations

du Conseil général (art. 19). En somme, quand il n'est pas l'agent chargé d'exécuter les décisions des Régents, son pouvoir propre se borne à un droit de veto; il ne peut décider, de sa propre autorité ou sur l'ordre du Gouvernement, des mesures à prendre. La fonction du Gouverneur, a dit l'un d'eux, consiste à faire tout ce qui est utile, légal et bien, de concert avec le Conseil de régence, sans lequel il ne peut rien.

La bonne marche de l'entreprise suppose donc une collaboration des deux éléments; aucun, à lui tout seul, n'est souverain. L'intérêt privé est soumis à un contrôle; d'autre part l'Etat ne peut pas imposer ses volontés à la Banque et doit, s'il veut en obtenir un service, négocier avec elle comme un contractant. Vis-à-vis des actionnaires et de leurs représentants, les Régents, le Gouverneur est, à ce point de vue, dans une situation symétrique à celle de l'Etat vis-à-vis de la Banque.

L'article 3 de la loi du 17 novembre 1897 a déclaré les fonctions de Gouverneur et de Sous-Gouverneur incompatibles avec le mandat législatif. Par là s'est manifesté le souci de soustraire la direction de la Banque à des arrière-pensées politiques et de marquer son indépendance à l'égard de tout organisme public.

La loi de 1806 (art. 9) exigeait aussi que trois des quinze Régents fussent choisis parmi les receveurs généraux des contributions publiques, c'est-à-dire parmi les trésoriers-payeurs généraux. Le choix de

l'assemblée générale des actionnaires reste d'ailleurs libre de se porter sur ceux d'entre eux qu'ils préfèrent.

Enfin la surveillance du Gouvernement se marque par son intervention dans des questions qui relèveraient, s'il s'agissait d'une société par actions ordinaire, de la libre volonté des actionnaires et d'elle seule : situation du personnel, détermination du capital et de ses augmentations, fixation des dividendes, détermination des opérations à faire... en un mot, toute l'organisation du fonctionnement interne de la société. Les actionnaires ne sont pas libres d'y procéder comme bon leur semble; leur volonté n'a d'effet qu'approuvée par la loi : restriction légitime sans doute, mais grave, à l'autonomie de l'entreprise.

En ce qui concerne la situation du personnel, l'article 8 de la convention du 11 novembre 1911 décide que les dispositions réglementant les conditions de recrutement, d'avancement et de discipline du personnel seront réunies en un statut réglementaire et que ce statut, ainsi que toutes ses modifications ultérieures, serait délibéré en Conseil général et présenté par le Gouverneur à l'agrément du ministre des Finances; en cas de désaccord, il serait statué par le Conseil d'Etat. L'Etat, on le voit, ne s'est préoccupé qu'assez tard du sort du personnel, à une époque où ces questions prenaient une importance considérable.

C'est au contraire la loi de concession du privilège

qui fixe, dès le 24 germinal an XI, le capital de la nouvelle banque d'émission : il est fixé à 45 millions et représenté par 45.000 actions de 1.000 francs (art. 2). D'autre part la même loi énumère les opérations que fera la Banque et celles qui lui seront interdites : elle escomptera les lettres de change et autres effets de commerce, à l'exception de ceux qui dériveraient d'opérations paraissant contraires à la sûreté de l'Etat, des effets résultant d'un commerce prohibé et des effets dits de circulation (effets de complaisance) ; elle ne peut faire aucun commerce autre que celui des matières d'or et d'argent (art. 5). Un maximum est fixé aux dividendes à distribuer : 6 %, le surplus devant constituer un fonds de réserve, converti en rentes sur l'Etat, qui donnera lieu lui-même à un second dividende (art. 8). Pour le reste les statuts antérieurs du 24 pluviôse an VIII sont conservés et reçoivent l'approbation gouvernementale : composition et tenue de l'assemblée générale des actionnaires (art. 10 à 14), administration de la Banque, organisation du Conseil général formé des Régents et des Censeurs et du comité central (art. 15 à 26).

La première loi de renouvellement du privilège (22 avril 1806) double le capital (art. 2) et établit une nouvelle réglementation du dividende (art. 4) : le dividende annuel se composera, d'une part, d'une répartition qui ne pourra excéder 6 % du capital primitif et, d'autre part, d'une seconde répartition

égale aux deux tiers du bénéfice restant en surplus, le dernier tiers de cet excédent devant être mis en fonds de réserve. La loi laisse d'ailleurs la Banque libre de faire le placement qui lui paraîtra le plus convenable pour le fonds de réserve qu'elle acquerra (art. 5).

Des titres spéciaux règlent l'administration et la direction de la Banque. Des précisions nouvelles sont apportées relativement au choix des Régents (art. 9), aux attributions du Conseil général (art. 17), à l'organisation des cinq comités de l'escompte, des billets, des livres et portefeuilles, des caisses, des relations avec le Trésor public (art. 18). L'innovation essentielle est l'institution d'un Gouverneur et de deux Sous-Gouverneurs (art. 10 à 16), dont les fonctions sont déterminées par les articles 19 et 20. Enfin l'article 22 pose le principe du contrôle de l'Etat sur les statuts de la Banque, en décidant qu'ils seront soumis à l'approbation de l'Empereur, sous la forme de règlement d'administration publique.

En exécution de ce texte parut le décret du 16 janvier 1808, qui demeure aujourd'hui encore la charte de la Banque. Sans doute le décret se borne à sanctionner le projet de statuts présenté par le Conseil général; il n'en est pas moins vrai que cette sanction seule leur donne leur valeur et que ce projet ne fait que développer et préciser, en vue de leur application pratique, les règles déjà énoncées par la loi de 1806.

Le régime des actions, l'administration, le rôle et le fonctionnement des divers comités font l'objet de textes détaillés. Les opérations auxquelles la Banque pourra se livrer sont énumérées par l'article 9, — énumération limitative (art. 8) — et classées sous quatre chefs : escompte, recouvrement d'effets, ouverture de comptes-courants, caisse de dépôts de titres, lingots et monnaies. Les conditions de l'escompte sont strictement posées : les effets doivent être à une échéance n'excédant pas trois mois, porter trois signatures au moins, notoirement solvables, ou deux, s'ils sont créés pour fait de marchandises et si l'on ajoute à la garantie des deux signatures un transfert d'actions de la Banque ou de 5 % consolidés, valeur nominale (art. 9, 11 et 12). De même, les avances sont soumises à certaines conditions : elles ne sont faites que sur les effets publics à échéances déterminées (art. 16) ou sur les dépôts de lingots ou monnaies étrangères d'or ou d'argent (art. 20). Les statuts ne permettent à la Banque d'établir des comptoirs d'escompte dans les départements qu'avec l'autorisation du Gouvernement (art. 10). Enfin elle doit lui rendre compte, au commencement de chaque semestre, des résultats des opérations du semestre précédent, ainsi que du règlement du dividende (art. 22).

Les statuts, étant fixés par décret, deviennent intangibles ; ils ne peuvent être modifiés à l'avenir que par une loi ou un décret rendu en Conseil d'Etat et non par l'assemblée des actionnaires.

Les modifications ont été nombreuses depuis 1808 et se sont faites dans le sens d'une extension de l'activité et des obligations de la Banque.

La structure de la société n'a pas été changée, ni son fonctionnement intérieur. Mais le chiffre du capital, d'abord maintenu à 67.900.000 francs (loi du 30 juin 1840, art. 2) a été élevé à 91.250.000 par suite de la fusion des banques départementales (décrets des 27 avril et 2 mai 1848) et finalement doublé par la loi de renouvellement du privilège du 9 juin 1857 (art. 2) : il atteint alors 182.500.000 francs.

D'autre part, des lois ont ordonné, à deux reprises, (4 juillet 1820 et 6 décembre 1831) la répartition d'une partie des bénéfices mis en réserve; une loi du 17 mai 1834 (art. 2) a supprimé pour l'avenir toutes retenues sur les bénéfices nets autres que celles qui seraient nécessaires pour remplacer les prélèvements effectués sur la réserve et la maintenir à une somme fixe et invariable de 10 millions placés en rentes sur l'Etat. Il en résultait la distribution intégrale des bénéfices aux actionnaires, quel que fût leur montant, contrairement à la limitation originaire du dividende à 6 %.

Ce régime à son tour ne devait pas subsister. Car l'Etat voit avec défaveur l'élévation au-dessus d'un chiffre modéré des dividendes servis aux actionnaires de la banque d'émission et il est de plus en plus tenté

d'intervenir pour le maintenir au-dessous d'un certain taux. La raison qui le fait agir ainsi varie d'ailleurs suivant les circonstances : en 1806 la limitation des dividendes, en vue du versement du surplus des bénéfices à un fonds de réserve, pouvait être considérée comme une garantie de sécurité, imposée à la Banque dans son intérêt même, pour permettre à son organisme récent de triompher de crises passagères. La preuve en est qu'au bout de quelques années, l'établissement une fois sorti de la période dangereuse de la création et ayant fait ses preuves, la mesure originale était abolie.

Lorsqu'une nouvelle limitation du dividende reparait en 1857, l'inspiration est autre : l'article 8 de la loi du 9 juin 1857 permet en effet à la Banque, si les circonstances l'exigent, d'élever au-dessus de 6 % le taux de ses escomptes et l'intérêt de ses avances ; mais les bénéfices résultant de l'exercice de cette faculté seront déduits des sommes annuellement partageables entre les actionnaires et ajoutés au fonds social. Le motif est évidemment un motif de justice et, pour ainsi dire, de décence : l'Etat ne veut pas que les actionnaires trouvent une source de profits dans des circonstances pénibles pour le commerce et l'industrie, préjudiciables à la vie économique du pays.

L'idée se retrouve dans la loi de renouvellement du privilège du 17 novembre 1897, et accentuée, puisque la limite du taux de l'escompte au-dessus de

laquelle les actionnaires ne participent pas aux profits qui en résultent est abaissée à 5 % (art. 12). En même temps elle est poussée jusqu'à sa dernière conséquence : à quel emploi doit être affecté ce surplus de bénéfices soustrait aux actionnaires ? Il ne suffit pas de ne pas le leur distribuer ; l'ajouter au fonds social, c'est encore l'attribuer à des particuliers ; il doit être reversé directement à la nation, si l'on veut qu'aucune personne privée ne s'enrichisse de ses embarras. Aussi désormais un quart seulement en sera-t-il ajouté au fonds social ; les trois autres quarts reviendront à l'Etat.

La publicité étant une garantie de gestion régulière, l'Etat a pris soin de l'accroître autour des opérations de la Banque. C'est ainsi que l'obligation de publier un bilan, desemestrielle est devenue trimestrielle (loi du 30 juin 1840, art. 5) et même hebdomadaire pendant la période de crise de 1848. Mais bien que légalement il n'ait été exigé par la suite qu'un bilan trimestriel (décret-loi du 3 mars 1852, art. 3), la Banque a continué d'elle-même à publier chaque semaine sa situation au *Journal Officiel*. Sur ce point comme sur bien d'autres, elle dépasse la lettre de ses obligations.

Enfin l'Etat n'a cessé de préciser avec le plus grand soin les opérations permises à la Banque et les conditions auxquelles elles le sont. La législation édictée sur ce sujet s'oriente dans le sens de l'extension des

opérations autorisées et de l'atténuation des exigences originaires. Ainsi l'escompte a été ouvert de plus en plus largement et des exceptions sans cesse plus nombreuses ont été apportées à la règle des trois signatures.

N'est-il pas étonnant de voir le législateur multiplier ainsi les dérogations aux règles par lui sanctionnées dans les statuts de 1808 ? C'est que, sur ce point aussi, l'état d'esprit qui s'est développé en lui au cours du XIX^e siècle est différent de celui qui pouvait l'inspirer au début. La preuve en est que les opérations nouvelles qu'il autorise apparaissent en réalité non plus seulement comme permises, mais comme imposées à la Banque. En 1806 ou en 1808 l'Etat, instruit par les crises financières et les déboires des banques pendant la période révolutionnaire, voit les dangers à éviter et se préoccupe d'assurer avant tout la solidité de l'organisme auquel il confie le privilège de l'émission; soucieux de prudence, il indique limitativement quelles opérations la Banque peut faire et il les entoure de conditions strictes, qui constituent autant de garanties du crédit des billets émis. Mais dans la suite la prospérité de la Banque fait passer au second rang les préoccupations de cet ordre, en même temps que le progrès économique développe des besoins nouveaux. Au souci de prudence peut se superposer le souci de faciliter les rapports d'affaires et cette considération conduit le législateur à assou-

plier les cadres un peu rigides où il avait d'abord enfermé l'activité de la Banque.

De sorte que l'intervention de l'Etat, lorsqu'il rend plus accessibles l'escompte ou les avances sur titres et, avec plus d'évidence encore, lorsqu'il ordonne l'ouverture de succursales et de bureaux auxiliaires, se rattache moins désormais à l'idée d'un contrôle des opérations qu'à celle de services demandés comme contrepartie de la concession du privilège. Mais l'étude des mesures qui s'inspirent de cette seconde idée doit faire l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II

Services demandés

L'Etat stipule de la Banque toute une série de prestations, qui vont en s'accroissant d'un renouvellement à l'autre, à titre d'équivalent, tout au moins partiel, des profits que lui vaut la concession du privilège. Ces prestations peuvent se classer en deux catégories, suivant qu'elles sont utiles directement à l'Etat et au Trésor, ou d'une façon générale à l'ensemble de la nation.

SECTION I. — SERVICES DEMANDÉS DANS L'INTÉRÊT DIRECT DU TRÉSOR

Dans son intérêt propre, l'Etat exige divers services financiers et se fait verser des impôts spéciaux.

L'assistance financière que l'Etat demande à la Banque revêt elle-même des aspects divers. On peut les rattacher à cette idée que la Banque de France sert de banquier à l'Etat.

Tout d'abord l'Etat n'a fait qu'user des facultés que lui offraient, comme à tout particulier, les statuts de la Banque. Ses opérations consistent, nous l'avons vu, à escompter les effets de commerce, à recevoir en compte courant les sommes qui lui sont versées, à payer les dispositions faites sur elle et les engagements pris à son domicile par les comptes courants, à se charger du recouvrement des effets qui lui sont remis à l'encaissement (art. 9 des statuts du 16 janvier 1808). L'Etat pouvait en tirer profit et n'a pas manqué de le faire. De là tout un ensemble de relations complexes entre lui et la Banque, mais qui ne diffèrent en rien, si ce n'est par l'importance des sommes engagées, des relations qui peuvent exister entre la Banque et un industriel ou un commerçant, titulaire d'un compte courant chez elle : le client dépose des fonds, fait effectuer le paiement des sommes qu'il doit, encaisser ses créances, tenir des fonds à sa disposition dans les villes où il en a besoin..., toutes opérations qui entrent dans le compte courant.

L'Etat possède à la Banque de France un compte courant d'escompte, dont il a obtenu l'ouverture dès 1806. Mais, en même temps, il existe d'autres comptes spéciaux qui restent distincts et sont pour la plupart temporaires : comptes pour les fonds provenant d'emprunts publics et versés à la Banque, comptes d'avances... Ainsi l'avance permanente donne lieu depuis 1857 à un compte spécial.

La tendance de l'Etat a toujours été d'unifier ces comptes divers (en 1832, 1838, 1848, 1857, notamment), sinon en les fusionnant, du moins en obtenant la réunion de leurs soldes, de façon à ne calculer les intérêts qu'il doit que sur le solde définitif et unique. Le mobile du Trésor n'était pas tant en effet un souci de simplification que le désir d'éviter les conséquences préjudiciables pour lui qui résultaient de la coexistence de comptes autonomes. La Banque ne sert pas d'intérêts pour les fonds qu'elle reçoit en dépôt, mais elle a droit à des intérêts pour les fonds qu'elle prête. Or le compte courant permanent du Trésor était toujours créditeur et il n'en retirait aucun intérêt, tandis qu'il en devait pour les avances qui lui étaient faites dans les comptes spéciaux. On comprend l'avantage qu'il trouvait à obtenir que les intérêts dus par lui ne fussent calculés que sur la dette résultant à sa charge du rapprochement des divers comptes.

C'est ainsi qu'à partir de 1834, alors qu'il existe un double compte, la Banque s'engage par promesse verbale à ce que le solde du second soit cumulé avec celui du premier. Cette combinaison a été consacrée expressément par le Traité du 10 juin 1857 : « Les sommes qui seront portées au débit du Trésor en vertu de cette convention¹ se compenseront, jusqu'à due concurrence, avec celles qui formeront le crédit

1. Il s'agit de l'avance permanente de 60 millions.

de son compte courant, soit à Paris, soit dans les succursales, de manière à ce que les intérêts dus par le Trésor ne soient calculés chaque jour que sur le solde dont il sera réellement débiteur » (art. 3). La même clause a été insérée dans le Traité du 13 juin 1878 (art. 2), lors de l'élévation du montant de l'avance permanente.

Par ce système l'Etat fait en réalité produire des intérêts aux sommes versées à son compte : caractéristique exceptionnelle de son compte courant. En effet puisque les intérêts dus par le Trésor sont calculés seulement sur le solde des sommes avancées par la Banque et des fonds par lui déposés, c'est qu'il y a compensation des intérêts jusqu'à due concurrence et par conséquent production d'intérêts égaux par les deux catégories de fonds¹.

Depuis 1897 d'ailleurs ce privilège a disparu : puisque aucune des portions de l'avance permanente ne devait plus produire d'intérêts à l'avenir, il n'y avait plus lieu de stipuler la compensation des divers soldes. Si le Trésor voit ses fonds rester à la Banque improductifs pour lui, il ne peut s'en plaindre, puisque

1. Privilège moins exorbitant d'ailleurs qu'il ne paraît à première vue, parce que l'improductivité des fonds déposés à la Banque de France n'est pas une règle statutaire et se justifie seulement par le souci, de la part de la banque d'émission, de ne pas sortir de son rôle, au préjudice des banques de dépôt, en attirant à elle l'épargne des particuliers : raison qui perd sa valeur, quand il s'agit des fonds de l'Etat.

par ailleurs il ne doit aucun intérêt pour les fonds mis à sa disposition par la Banque. C'est toujours le système de l'égalité des intérêts respectivement dus; simplement elle est réalisée désormais par la suppression de tout intérêt.

Puisque les diverses avances faites par la Banque au Trésor restent en dehors du compte courant proprement dit, quels sont les éléments qui l'alimentent ? On relève les rubriques suivantes dans la comptabilité de la Banque de France : au crédit du compte courant, les versements des comptables du Trésor et opérations diverses (6.617.824.300 francs en 1913), les mandats encaissés (332.584.800), les émissions de Bons du Trésor (9.644.500); soit, au total, 6.960.053.600 francs. Le débit comprend les prélèvements des comptables du Trésor et opérations diverses et s'élève à 6 milliards 786.546.400. Ainsi le mouvement total du compte courant atteignait en 1913, 13.746.600.000 francs, alors que dix ans auparavant il n'était encore que de 8.690 millions.

Certaines de ces rubriques nécessitent quelques remarques. Les remises d'effets ou de mandats à l'encaissement ne sont que la conséquence de l'existence du compte courant : il implique le droit de remettre des effets de commerce à la Banque, pour les faire encaisser à l'échéance; leur montant est porté au crédit du compte. L'encaissement par les soins de la Banque est un service très appréciable rendu à l'Etat, d'autant plus qu'il est rendu gratuitement.

Faut-il voir de même, dans le versement à la Banque des sommes disponibles chez les comptables du Trésor, l'utilisation d'une commodité offerte ou l'exécution d'une obligation véritable ? Avant 1857 le versement de ses encaisses disponibles n'était pour le Trésor, comme pour tout titulaire de compte courant, qu'une faculté. Mais avec le traité du 10 juin 1857 il est devenu obligatoire, ce qui constituait une deuxième caractéristique propre au compte courant du Trésor. L'article 2 de ce traité fonde en effet expressément l'exigence d'une avance permanente de 60 millions fournie par la Banque sur les avantages qui résultent pour elle de ce qu'elle reçoit en compte courant les encaisses du Trésor; et l'article 5 affranchit la Banque des engagements qu'elle assume par le traité (avance permanente et compensation des intérêts), au cas où le Trésor viendrait à retirer ses fonds en compte courant. Il y a donc deux engagements réciproques de la part des deux contractants.

La loi de renouvellement de 1897 ne contient rien sur ce point. Mais précisément ce silence met fin au régime antérieur; les articles 6 et 7 obligent la Banque à faire une avance permanente, non productive d'intérêts, sans mentionner à la charge du Trésor aucune obligation corrélative. Depuis 1897 il est donc devenu à nouveau libre de déposer ou non à la Banque de France ses fonds disponibles.

Aux versements des comptables du Trésor, élément

du crédit du compte courant, correspondent au débit les prélèvements opérés par eux. Seuls les agents de l'Etat perçoivent les recettes et paient les dépenses publiques; la Banque n'apparaît pas à ce moment, elle n'intervient qu'avant la remise des fonds aux créanciers de l'Etat ou après leur perception. Dans les départements, les trésoriers-payeurs généraux centralisent les fonds du Trésor; ils versent à la succursale de la Banque de France les fonds reçus, dont ils n'ont pas besoin pour les paiements à effectuer. En retour ils peuvent y prélever le numéraire qui leur est nécessaire, si ce qu'ils ont en caisse ne leur suffit pas.

Le concours ainsi prêté par la Banque date de 1857. Mais il a été élargi en 1897 : les comptables du Trésor ont été alors admis à opérer des versements ou des prélèvements, non plus seulement dans les succursales de la Banque de France, mais aussi dans ses bureaux auxiliaires. De plus, dans les villes rattachées, la Banque doit faire opérer gratuitement, à toutes les échéances, le recouvrement des traites tirées sur les comptables du Trésor par d'autres comptables du Trésor, ainsi que celui des traites des redevables de revenus publics à l'ordre des comptables du Trésor (art. 10 de la loi du 17 novembre 1897).

Recevant les fonds en excédent et suppléant aux insuffisances, la Banque se trouve chargée du mouvement des fonds du Trésor. C'est grâce à son inter-

médiaire que sur tous les points du territoire les fonds nécessaires sont disponibles au moment utile. Elle les transporte des lieux où ils sont en surabondance à ceux où ils sont inférieurs aux besoins et elle les transporte gratuitement. — De même elle s'est chargée d'effectuer à ses frais, entre ses succursales ou bureaux auxiliaires et son siège central, les transports de monnaies divisionnaires disponibles dans ses caisses, qui lui seraient demandés par le ministre des Finances pour l'alimentation des caisses des comptables du Trésor (Lettre du Gouverneur au ministre des Finances du 31 octobre 1896, 9^e). Il est inutile d'insister sur les avantages, — économie, sécurité, simplification, — que l'Etat trouve dans ce régime.

Enfin, en outre des prélèvements opérés par les comptables du Trésor, le débit du compte courant fait mention d'« opérations diverses ». Sous ce terme vague il est tout au moins une série d'opérations qu'il faut faire apparaître, comme une autre forme du concours prêté par la Banque à l'Etat : le service de la Dette publique. Concours récent, puisque, malgré une tentative faite en 1817 et abandonnée en 1828, il ne date que de 1897. Ce fut une des prestations nouvelles exigées alors pour le renouvellement du privilège. L'article 8 de la loi du 17 novembre 1897 oblige la Banque à payer gratuitement, concurremment avec les caisses publiques, pour le compte du Trésor, les coupons au porteur des rentes françaises et des valeurs du Trésor

français qui seront présentées à ses guichets, tant à Paris que dans ses succursales et bureaux auxiliaires. Les sommes nécessaires à ces paiements sont portées au débit du compte courant.

De même il est stipulé par l'article 9 que la Banque devra, sur la demande du ministre des Finances, ouvrir gratuitement ses guichets à l'émission des rentes françaises et valeurs du Trésor français¹. C'est là encore une charge assez lourde, assumée sans rémunération par la Banque et un grand sacrifice rendu par elle à l'Etat, par suite de la multiplication de ses bureaux sur tout le territoire.

Mais quelle que soit l'utilité de ces services, l'assistance financière de la Banque de France à l'Etat se manifeste d'une façon plus caractérisée encore et plus importante sous la forme de fourniture de fonds. Les circonstances, dans bien des cas, engagent l'Etat à se prévaloir de la concession du privilège et à demander des ressources à la banque d'émission. Il s'agit, par exemple, de combler un déficit budgétaire dû à des besoins imprévus; ou même avec un budget où les recettes et les dépenses s'équilibrent finalement, il se peut qu'à un moment donné elles ne soient pas égales : il y a des rentrées en retard, les revenus de

1. En outre elle a consenti à se charger, sur l'ordre écrit qui lui serait donné par ses déposants de titres, de capitaliser les arrérages des rentes françaises confiées à sa garde, en achetant pour leur compte des fonds publics français (Lettre du 31 octobre 1896, 5°).

l'Etat ne sont pas nécessairement disponibles à l'époque où il doit effectuer des paiements; en attendant, il lui faut de l'argent, et immédiatement : la banque d'émission est là.

On peut, il est vrai, se demander s'il n'est pas contraire à sa mission de faire des avances à l'Etat et s'il n'y a pas pour celui-ci une tentation dangereuse. Mais il ne faut pas exagérer l'incompatibilité entre le rôle normal de la banque d'émission et la qualité de prêteur de l'Etat. Les embarras du Trésor retombent sur la collectivité entière, atteignent le commerce et l'industrie, et finalement la Banque elle-même; en venant au secours de l'Etat dans les moments difficiles, elle se rend service indirectement et s'acquitte d'un devoir envers l'ensemble de la nation. On ne peut donc trancher la question *à priori* par oui ou par non; il s'agit avant tout d'observer une juste mesure et de tenir compte dans chaque cas des données du problème. Laisser l'Etat se débattre dans une crise financière, en temps de guerre, par exemple, serait scandaleux et imprudent. Lui prêter trop facilement peut compromettre la convertibilité des billets. On peut dire que, dans la mesure où la prudence le permet, l'aide de la Banque à l'Etat est un devoir; mais être prudente est le plus grand service qu'elle puisse rendre à l'Etat. Il faut donc éviter tout ce qui serait susceptible de nuire au crédit du billet, c'est-à-dire les opérations hasardeuses, un rapprochement trop étroit

entre le crédit de la Banque et le crédit de l'Etat; leur confusion soumettrait le premier aux fluctuations du second, l'atteindrait au moment précis où il devrait être intact pour relever l'autre et par conséquent irait à l'encontre du rôle de soutien des finances publiques que doit légitimement jouer la banque d'émission dans les périodes exceptionnelles de crise. Le fait que la Banque de France est une institution privée est précisément une garantie sérieuse contre les imprudences de l'Etat : elle reste maîtresse de ses avances.

L'aide pécuniaire fournie peut revêtir diverses formes. L'Etat remet à la Banque, pour le lui faire escompter, le papier qu'il a en portefeuille, soit son propre papier, c'est-à-dire des Bons du Trésor, soit du papier commercial. Ou bien il y a avance temporaire : l'Etat demande un prêt, à échéance fixe, sous des conditions à débattre; la Banque peut notamment exiger des garanties particulières. Enfin l'avance peut être permanente, c'est-à-dire remboursable seulement à l'échéance du privilège; jusqu'à ce moment la somme stipulée doit rester à la disposition de l'Etat.

Ces modes multiples répondent naturellement à des circonstances et à des besoins divers; suivant les époques, un rôle plus ou moins important a été attribué à l'un ou à l'autre. — Napoléon I^{er} et Mollien refusent de confier à la Banque de France l'escompte direct pour ne pas avoir des personnes étrangères au

Gouvernement dans la confiance de ses affaires et de ses projets. Aussi pendant le Premier Empire la Banque ne fait-elle pas en principe l'escompte du papier du Trésor; en principe seulement, il est vrai, car les guerres de l'époque obligèrent à des recours fréquents du Trésor à la Banque; mais il fallait, pour chaque opération, un traité spécial par lequel elle s'engageait à fournir une avance en numéraire contre remise d'obligations des receveurs généraux.

Sous la Restauration se marque mieux l'opposition des deux formes possibles d'escompte au profit du Trésor : ou bien il s'adresse aux guichets de la Banque, comme le ferait un simple particulier, aux conditions ordinaires, sans convention spéciale, en lui remettant du papier commercial. Ou bien il passe un traité d'escompte extraordinaire : des Bons du Trésor à échéance fixe sont délivrés à la Banque et elle en fait l'escompte; dans ce cas il y a en réalité une avance faite au Gouvernement.

La Banque de France rendit de grands services à l'Etat, pendant cette période notamment, pour les paiements à faire aux Alliés en vue de la libération du territoire et pour le versement rapide au Trésor des sommes souscrites aux emprunts qu'il émettait.

En dehors de l'escompte, on rencontre aussi des avances proprement dites : en 1832 la Banque s'engage à faire au Trésor des avances en compte courant jusqu'à concurrence de 100 millions. Le traité fut

renouvelé en 1835, avec cette réserve qu'il cesserait d'être obligatoire pour la Banque, si son encaisse en numéraire tombait au tiers de son passif exigible. Le Trésor n'usa d'ailleurs que partiellement de cette avance; l'argent était abondant dans le pays, les Bons du Trésor pouvaient être émis sur le marché à 2 0/0, les impôts rentraient régulièrement. En 1837 les relations d'avances cessent complètement, alors qu'en 1818 les opérations d'escompte avaient dépassé 200 millions. Ainsi se dégageait des faits cette loi que c'est dans les périodes de crise que les relations d'affaires entre la Banque et l'Etat atteignent leur maximum d'intensité.

Les difficultés de 1848 donnent lieu à plusieurs avances de 50, puis de 150 millions, consenties moyennant la remise de 75 millions de rentes sur l'Etat et la vente de 85.000 hectares de forêts domaniales, avec faculté pour la Banque de les réaliser à partir du 1^{er} janvier 1849 (traité du 30 juin 1848, ratifié par décret du 5 juillet). Le traité du 3 mars 1852 vint proroger ces avances jusqu'en 1867, en même temps qu'il établissait, comme nous l'avons vu, la compensation entre les intérêts des sommes avancées au Trésor et ceux des fonds qu'il avait en dépôt à la Banque.

Au renouvellement du privilège, en 1857, apparaît pour la première fois le système de l'avance permanente. Par un traité du 10 juin (art. 2), la Banque

s'engage à faire au Trésor, au fur et à mesure de ses besoins, des avances jusqu'à concurrence de 80 millions ; leur montant serait ensuite réduit à 60 millions par des remboursements annuels ; mais cette limite une fois atteinte, il n'y aurait plus de remboursement avant l'expiration du privilège. C'est donc un crédit permanent de 60 millions qui est mis à la disposition de l'Etat. En garantie, la Banque recevait des Bons renouvelables de trois en trois mois, portant intérêt d'après le taux fixé pour l'escompte du papier commercial, sans pouvoir toutefois dépasser 3 % (art. 4). D'ailleurs, en ce qui concerne les intérêts, la clause de compensation était reprise (art. 3) : les sommes prélevées par le Trésor en vertu de la convention actuelle devaient se compenser avec celles qui formeraient le crédit de son compte courant et il n'était payé d'intérêt que sur le solde dont le Trésor était chaque jour réellement débiteur.

Aussi avait-il avantage à ce que le chiffre de l'avance permanente correspondît à peu près à la moyenne de son compte courant créditeur. C'est cette préoccupation d'équivalence approximative qui explique la fixation du montant de l'avance à 60 millions : la Banque ne recevait d'intérêt que si le solde créditeur du compte courant du Trésor descendait au-dessous de 60 millions et seulement pour l'écart, c'est-à-dire en fait dans des cas plutôt rares et pour des sommes de peu d'importance.

Le renouvellement du privilège en 1857 fut l'occasion d'autres opérations entre la Banque et l'Etat : occasion cherchée avec impatience, puisque le privilège ne venait à expiration qu'en 1867. Le renouvellement anticipé, dix années auparavant, est l'indice du besoin pressant qu'avait l'Etat d'obtenir des avantages de la Banque, en contre-partie de celui qu'il lui conférait. Le privilège est prorogé pour trente ans, soit jusqu'au 31 décembre 1897 (art. 1 de la loi du 9 juin 1857). En retour il est stipulé que 100 millions devront être versés au Trésor en 1859, contre remise de 4 millions de rentes 3 %, au prix moyen du mois précédant chaque versement, sans qu'il puisse être inférieur à 75 francs (art. 5). La Banque était à même d'effectuer le versement d'une pareille somme grâce au doublement de son capital et à l'émission de nouvelles actions ; les 100 millions furent effectivement versés en 1859. Quant aux rentes affectées à la Banque, il était rayé une somme égale à leur valeur sur les rentes inscrites au Trésor au nom de la Caisse d'amortissement et provenant des consolidations du fonds de réserve de l'amortissement (art. 6). L'opération équivalait en somme à l'inscription de plusieurs millions de rentes nouvelles et à l'annulation d'une somme égale sur les rentes de la Caisse d'amortissement. Le but réel de la loi était, dans une situation financière difficile, d'émettre 4 millions de rentes, sans peser sur le marché des effets publics français et en soutenant

au contraire leurs cours, puisque le prix de 75 francs était le plus haut cours atteint depuis le Second Empire, sauf en 1852. Ainsi le concours de la Banque fournissait des ressources à l'Etat et lui évitait de s'adresser au crédit public.

Des circonstances graves n'allaient pas tarder à donner une toute autre ampleur à l'aide de la Banque : les dépenses de la guerre de 1870 vont obliger le Gouvernement à utiliser tout le crédit et la puissance financière qu'elle possède¹.

Jusqu'en 1870, le Trésor n'avait fait aucun prélèvement sur l'avance permanente. Dès le début des hostilités il est forcé d'y recourir; mais ces 60 millions ne pouvaient suffire longtemps et les avances se multiplièrent jusqu'à atteindre un total de 1.530 millions.

Le 18 juillet 1870, les circonstances étant défavorables à un emprunt, la Banque s'engage à admettre à l'escompte des Bons du Trésor, au fur et à mesure des besoins de l'Etat, jusqu'à concurrence de 50 millions; ces Bons étaient remboursables à trois mois et renouvelables; le taux d'escompte n'était pas fixé d'avance, il devait suivre les fluctuations du taux de l'escompte commercial. En août et septembre, nouvelles avances

1. La situation de la Banque de France était alors tout à fait normale : le 15 juillet 1870, l'encaisse s'élevait à 1.245 millions contre une circulation de billets de 1.455 millions. Le taux de l'escompte était de 2 1/2 %.

de 50 et 75 millions. Le 5 décembre la Banque consent une avance de 200 millions.

Le 22 janvier 1871 est signé le premier traité intervenu depuis la guerre entre la Banque et l'Etat¹; jusque là on se contentait d'accords verbaux ou de simples lettres. Aussi reprend-il toute la question des avances, dans le passé et dans l'avenir. Il reconnaît d'abord les avances précédentes, dont le total, déduction faite de l'avance permanente, soumise à un autre régime, s'élève à 375 millions. D'autre part il consacre une nouvelle avance de 400 millions, qui s'effectuera sous forme d'escompte de Bons renouvelables, à trois mois, au taux du jour de la négociation ou des renouvellements. Mais pour éviter une exagération des avances, la Banque avait soin de stipuler que ce nouvel emprunt de 400 millions comprendrait tout autre emprunt, quel qu'il fût, qui aurait été demandé à ses succursales par la délégation du Gouvernement à Bordeaux. L'Etat en outre donnait en gage les forêts de l'ancienne liste civile, évaluées à 200 millions et il était convenu que leur produit annuel serait versé à la Banque, en amortissement du capital prêté. Enfin le traité visait l'avenir et se préoccupait du remboursement : l'Etat prend l'engagement d'employer ses premières ressources disponibles à diminuer

1. Ce traité a été ratifié par décret du 23 janvier.

sa dette; en même temps il obtient que, si, à la fin de l'année, les escomptes touchés par la Banque sur les Bons du Trésor font ressortir l'intérêt à un taux supérieur à 3 %, le surplus soit affecté à l'amortissement en capital de sa dette. Etant donné que l'escompte s'était fait jusqu'alors à 6 %, c'était une clause d'abaissement de moitié du taux de l'escompte.

De nouvelles avances de 75 et 200 millions furent consenties aux mêmes conditions, le 15 avril et le 15 juin 1871. A cette date, le montant des avances atteignait 1.260 millions. Mais le rôle de la Banque n'était pas terminé: elle devait encore contribuer à hâter l'évacuation du territoire, en facilitant le versement rapide de l'indemnité de guerre. Un emprunt fut émis et en même temps, comme les souscripteurs ne pouvaient verser immédiatement les fonds, on recourut encore à la Banque.

Le traité du 3 juillet 1871 est analogue à celui du 22 janvier: d'une part, il arrête le montant des avances antérieures au chiffre de 1.320 millions; d'autre part, il stipule une nouvelle et dernière avance de 210 millions, 100 millions devant être versés dans le mois et le reste avant la fin de l'année. L'avance était faite sous forme d'escompte de Bons du Trésor à trois mois, renouvelables, au taux du jour de la négociation; si le compte des intérêts dépassait 3 %, l'excédent devait être imputé sur l'amortissement de la dette. L'intérêt

de 3 % resterait acquis jusqu'à la fin de l'année. Serait-il ensuite maintenu ou réduit ? La solution de cette question était réservée jusqu'au commencement de 1872, pour être tranchée d'accord entre les parties. Enfin la disposition essentielle du traité consistait dans l'engagement pris par le Gouvernement de présenter au Parlement un projet de loi, en vertu duquel, à partir de 1872 et indépendamment des intérêts versés annuellement, une somme de 200 millions au moins serait inscrite au budget de chaque année et payée à la Banque, jusqu'à l'entier remboursement de sa créance ; pour l'année 1871 l'Etat verserait 50 millions, à imputer d'abord sur les intérêts échus et subsidiairement sur le capital.

L'importance de ce traité était de mettre fin au régime des avances sans cesse renouvelées et de témoigner de la volonté énergique de l'Etat de revenir à une situation financière normale, grâce au remboursement intégral et rapide de la dette contractée vis-à-vis de la Banque. Il marque l'ouverture d'une période nouvelle.

Celle qui se terminait avait été pour la Banque de France l'occasion de rendre à l'État des services considérables. La guerre avait coûté 3 milliards, l'indemnité 5 milliards ; quand l'emprunt public ne suffisait pas ou n'était pas possible, c'était la Banque qui fournissait les ressources nécessaires. Thiers a rendu homma-

ge à sa conduite patriotique et sensée (Discours au Parlement du 15 mars 1872¹).

Des reproches lui ont cependant été souvent adressés, du moins en ce qui concerne son attitude à l'égard de la Délégation du Gouvernement de Bordeaux; elle lui aurait refusé systématiquement tout secours, paralysant par là la résistance et contribuant à la défaite. — Il y a là une interprétation malveillante de quelques difficultés et froissements survenus à Bordeaux. A aucun moment le Gouvernement n'a manqué d'argent par son fait : à l'arrivée à Bordeaux, un prêt de 100 millions avait été consenti. Quant aux hésitations et aux refus postérieurs, il faut, pour les juger équitablement, tenir compte de ce que l'administration de la Banque était demeurée dans Paris investi; à Bordeaux il n'y avait qu'un Sous-Gouverneur qui, dépourvu des pouvoirs nécessaires et de l'assistance du Conseil général, avait la conscience de ses responsabilités et le souci de la régularité des opérations. Il voulait ne traiter qu'avec l'autorisation du siège central; c'est ainsi qu'il s'opposa à un décret imposant un prêt de 100 millions.

Quoi qu'il en soit, l'Etat dès 1871 sentait la nécessité

1. « C'est la Banque qui a fourni toutes les ressources dont on avait besoin. Elle s'est conduite, je ne dis pas patriotiquement, c'est de toute évidence, mais d'une manière sensée, car si elle avait refusé ses ressources au pays, le pays n'aurait pas pu exister; elle les a fournies avec son papier... il a été notre ressource inébranlable... Nous n'avons que des actions de grâces à rendre à la Banque. »

de mettre un terme à ses recours à la Banque et d'entreprendre aussitôt de la rembourser. Il y avait là une notion juste de ce que devaient être ses rapports avec la banque d'émission : les prêts qu'il y contracte doivent rester exceptionnels, à la différence de ceux qu'il contracte près des particuliers, et par conséquent être aussi limités qu'il se peut, limités en nombre et en importance, limités aussi en durée; les capitaux prêtés se trouvent détournés de leur destination normale et il est bon qu'ils la recouvrent aussitôt que possible, en vue du rétablissement de la convertibilité des billets et du crédit public en général.

Le principe du remboursement rapide étant admis, comment allait-on y procéder ? On se décida à inscrire chaque année au budget une somme fixe, que l'on demanderait aux impôts : quelle qu'en fût la charge, c'était la solution la plus sage; des paiements effectifs et réguliers devaient inspirer confiance dans le crédit de la Banque et dans la politique financière de l'Etat.

Le total des avances se montait à 1.530 millions, sur lesquels l'Etat n'avait prélevé que 1.485 millions, 45 millions de crédits restant disponibles. Dès le 2 janvier 1872, l'accord prévu par le traité du 3 juillet 1871 pour le règlement du taux des intérêts futurs, est conclu. En considération de l'engagement pris par l'Etat de rembourser chaque année 200 millions, la Banque consent à la réduction du taux d'intérêt de ses avances à 1 %, à partir du 1^{er} janvier 1872; mais cet intérêt

réduit ne supporterait désormais aucun prélèvement à titre d'amortissement; quant aux intérêts antérieurement perçus, ils restent acquis. Les 200 millions annuels seraient versés dès 1872, en y comprenant, pour cette année, 40 millions prêtés à la Caisse des dépôts et consignations et déjà remboursés par elle. Les versements se feraient par mensualités, à partir de juillet et, les années suivantes, par échéances mensuelles ou trimestrielles, au choix du Trésor. On pouvait donc prévoir l'acquittement total de la dette pour l'année 1879. Restait le remboursement de 50 millions, imputable sur les intérêts, puis sur le capital de la dette, qui devait, en vertu du traité du 3 juillet 1871, être réalisé avant le 31 décembre de la même année. Une partie des intérêts touchés en sus de 3 % servit à y faire face et 7 millions et demi environ qui restaient dus furent compris dans le versement de 200 millions de l'année 1872; car, fit-on observer, le remboursement devait se faire à raison de 200 millions par an depuis le 1^{er} janvier 1872 et il suffisait que la dette du Trésor fût réduite de 200 millions au 31 décembre 1872.

Un crédit de 200 millions fut effectivement inscrit au budget de 1872, en vue du remboursement de la Banque. Il en fut de même pour les budgets de 1873 et 1874. D'ailleurs pendant ces deux années une autre opération avait eu lieu, en vertu d'un traité du 2 juin 1873 : une avance de 200 millions avait été demandée à la Banque, sous forme d'escompte de Bons du Trésor,

pour assurer aux échéances fixées le paiement de 3 milliards dus à l'Allemagne. L'Etat affectait en garantie à la Banque les 300 derniers millions de l'emprunt de 3 milliards, à verser au fur et à mesure de la libération des souscripteurs. L'avance ne fut d'ailleurs utilisée que pour 150 millions et le remboursement complet en était effectué le 18 février 1874.

Mais en 1874 des complications surgissent : le budget pour 1875 est très lourd, l'Assemblée nationale se refuse à l'aggraver encore et à créer des impôts nouveaux. Allait-on diminuer le remboursement annuel de la Banque ? l'Assemblée proposait de s'entendre avec elle pour le réduire à 150 millions par an. Mais le Conseil général de la Banque s'opposa à toute réduction, en invoquant des arguments puissants : l'Etat ne devait pas violer un contrat ni s'avouer incapable de faire face à ses engagements ; une telle mesure reculerait la suppression du cours forcé et compromettrait le crédit de la Banque. Elle-même proposa le système suivant, consacré par le traité du 4 août 1874 que ratifia la loi du 18 août : elle ouvre au Trésor un crédit d'avances de 80 millions, garanti par des Bons à intérêt de 1 % ; la moitié en est réalisable en 1875, par portions égales, au début de chaque trimestre. Cette avance sera remboursée immédiatement après celles de la guerre, dans un délai de six mois, sous les mêmes conditions ; de plus, s'il se produisait des excédents dans les budgets auxquels serait affecté le crédit de 80 millions, ils seraient appliqués à son amortissement.

Ainsi la Banque, par une combinaison assez curieuse, fournissait elle-même à l'Etat les moyens de continuer l'amortissement qu'elle refusait de laisser ralentir. Il semble qu'elle n'aurait dû y trouver aucun avantage, puisque l'avance ancienne n'était payée que grâce à une avance nouvelle, consentie aux mêmes conditions et reportant à plus tard la libération complète de l'Etat. Mais la clause relative aux excédents budgétaires permettait l'espoir d'un remboursement simultané et surtout la Banque affirmait ainsi sa volonté que l'Etat s'acquitte à tout prix de sa dette envers elle, conformément au programme convenu.

Le rendement exceptionnel des impôts en 1875 rendit d'ailleurs inutiles les dispositions des traités précédents : il n'y eut pas besoin de recourir au crédit de 40 millions ouvert pour cette année par le traité du 4 août 1874 et un remboursement en capital de 270 millions fut même effectué. Sur l'excédent de 70 millions, 45 étaient imputés sur les années suivantes. En somme, le 31 décembre 1875, l'Etat ne restait débiteur que de 600 millions.

Pendant cette année 1875 un nouveau traité avait été conclu le 6 mai. Cette fois la Banque consent pour l'avenir à la réduction du remboursement annuel à 150 millions et même, pour l'année 1876, à 100 millions, sous cette double condition que la différence entre le chiffre de cette année et le chiffre primitivement convenu de 200 millions serait reportée à 1877 et

que le remboursement de l'avance additionnelle de 80 millions serait réalisé concurremment avec celui de la dette antérieure, dans les échéances stipulées pour elle, c'est-à-dire en 1879 au plus tard : 50 millions en 1877, 15 en 1878 et en 1879¹. Le terme originaiement fixé pour la libération définitive de l'Etat subsistait donc ; il était même étendu à l'avance additionnelle. Les limites de temps demeurant les mêmes, la Banque avait pu, sans se mettre en contradiction avec son attitude précédente, admettre au profit du Trésor une liberté plus grande dans le montant des paiements successifs.

En 1876 il verse 217 millions, soit un nouvel excédent de 67 millions, si bien qu'en 1877, grâce aux anticipations de paiement qui atteignaient 112 millions, il lui suffit de verser 38 millions pour ramener sa dette à 300 millions, réalisant ainsi la condition mise par la loi de finances du 3 août 1875 à la suppression du cours forcé. C'était le retour au régime normal.

En 1878 l'Etat effectue un versement de 235 millions, soit un excédent de 85 millions à reporter sur l'année suivante. Mais les ressources manquent pour le dernier versement qui se monte à 65 millions. L'Etat reprend le procédé, déjà pratiqué, qui consiste à emprunter à la Banque de quoi la rembourser. Le traité

1. Disposition qui n'eut pas à s'appliquer, l'avance de 80 millions n'ayant pas été réalisée.

du 29 mars 1878, ratifié par une loi du 13 juin ouvre une avance de 80 millions au Trésor, en échange de laquelle la Banque se voit accorder certains avantages sur le droit de timbre de ses billets. Ce crédit était ouvert pour une période de 10 ans, sauf renouvellement; mais, en 1888, la Convention a été prorogée au 31 décembre 1890 (loi de finances du 30 mars 1888, art. 25) puis d'année en année jusqu'en 1897 par les lois de finances, de sorte que cette avance est devenue permanente.

Ainsi, par l'effet de cette convention et de celle du 10 juin 1857, l'avance permanente s'élevait au total à 140 millions. L'élévation de son montant répondait à celle des fonds du Trésor habituellement déposés à la Banque; les dépenses et les revenus publics s'étant accrus depuis 1870, les moyens de trésorerie avaient augmenté dans une proportion de nature à rompre l'équilibre cherché, en vue de la compensation des intérêts, entre les avances de la Banque et les dépôts du Trésor. Il y avait avantage pour lui à mettre l'avance permanente à un chiffre en rapport avec ses disponibilités ordinaires. C'est ce qu'exprimait en termes très clairs l'exposé des motifs de la convention : « La Banque de France s'est engagée, aux termes du traité du 10 juin 1857, à avancer au Trésor une somme de 60 millions qui ne porte intérêt que lorsque le solde créditeur du Trésor descend à un chiffre inférieur. Cette avance qui, avant 1872, constituait en moyenne 61 %

du solde des fonds déposés en compte courant par le Trésor, ne représente plus, depuis cette époque, que 36 % environ du même solde. » La clause antérieure relative au calcul des intérêts était naturellement maintenue; simplement l'intérêt éventuel, qui était de 3 % pour les 60 millions avancés en 1857, était abaissé à 1 % pour les 80 millions actuels. Le calcul des intérêts par conséquent est plus compliqué désormais. Il faut distinguer plusieurs hypothèses : si le montant du solde créditeur du Trésor atteint ou dépasse 140 millions, la Banque n'a droit à aucun intérêt; s'il tombe au-dessous, elle a droit à un intérêt sur la différence comprise entre le chiffre qu'il atteint et 140 millions, intérêt qui est de 1 % dans la mesure où cette différence est inférieure ou égale à 80 millions et qui, pour l'excédent, s'il y a lieu, est le taux de l'escompte commercial, sans qu'il puisse dépasser 3 %. En somme l'Etat réduisait à un taux très faible l'intérêt de l'avance permanente.

Le dernier remboursement fut inscrit au budget de 1879 et le 14 mars de cette année le dernier solde était versé. L'Etat était libéré complètement vis-à-vis de la Banque; les répercussions que la guerre avaient déterminées dans ses rapports avec elle avaient pris fin.

Pendant la période qui s'étend de 1880 à 1914, le recours de l'Etat à la Banque se poursuit dans des limites normales. Les modes en sont toujours les mêmes : emprunts avec ou sans nantissement de titres,

escompte de Bons du Trésor ou de traites commerciales. Ainsi en 1883 la Banque prête à l'État 120 millions; en 1887, elle lui avance 70 millions, au moment de la conversion de la rente, à rembourser l'année suivante; en 1895, c'est une avance sur titres de 30 millions à 1,25 %, garantie par la remise de récépissés de la Caisse des dépôts et consignations; il s'agit alors de constituer les fonds de concours de l'Exposition de 1900; en 1910, des avances temporaires non productives d'intérêts sont demandées à la Banque pour permettre à l'Etat de venir en aide, sous forme de prêts, aux victimes des inondations.

En outre des conventions secrètes passées le 23 juin 1890, le 31 octobre 1896, le 17 mai 1899 et renouvelées le 11 novembre 1911, dont le Gouvernement s'était refusé à révéler les clauses, déterminaient le concours que la Banque devait fournir à l'Etat en cas de mobilisation générale; il devait suffire, au jour de la mobilisation, de les soumettre à la ratification des Chambres, pour qu'elles reçoivent exécution aussitôt.

Quant à l'avance permanente, le renouvellement du privilège en 1897 a été l'occasion pour l'Etat d'en stipuler une nouvelle augmentation. La Convention du 31 octobre 1896, ratifiée par la loi du 17 novembre 1897, met à la disposition de l'Etat, pour toute la durée du privilège, une somme supplémentaire de 40 millions et cela sans intérêt (art. 1^{er}). Bien plus, les avances antérieures de 1857 et 1878, qui sont renou-

velées en même temps, cessent, elles aussi, de porter intérêt à dater du 1^{er} janvier 1896 (art. 6 de la loi). Aussi, au lieu de Bons du Trésor renouvelables de trois en trois mois, la Banque reçoit-elle en garantie un Bon unique de 180 millions, venant à échéance à l'expiration du privilège, ou plus exactement au moment où pourrait jouer la clause résolutoire contenue dans l'art. 1 de la loi, c'est-à-dire au 31 décembre 1912¹.

Cette clause a permis de demander à la Banque, en 1911, de nouveaux services et notamment l'élévation de l'avance permanente à 200 millions : une avance supplémentaire de 20 millions, non productive d'intérêts et garantie par un Bon du Trésor à l'échéance du 31 décembre 1920, était ouverte à l'Etat par la Convention du 11 novembre 1911 (art.1), ratifiée par la loi du 29 décembre 2.

1. A la différence des avances permanentes effectuées jusqu'alors, celle-ci reçoit de la loi de renouvellement une affectation spéciale : l'article 18 décide en effet que le montant de l'avance nouvelle de 40 millions sera réservé et porté à un compte spécial du Trésor, jusqu'à ce qu'une loi ait établi les conditions de création et de fonctionnement d'un ou de plusieurs établissements de crédit agricole. Cette loi est intervenue le 31 mars 1899; l'article premier dispose que l'avance permanente de 40 millions et la redevance annuelle à verser par la Banque sont mises à la disposition du Gouvernement, pour être attribuées, à titre d'avances sans intérêts, aux Caisses régionales de crédit agricole, qui s'en servent elles-mêmes pour divers buts (lois des 5 novembre 1894, 29 décembre 1906, 19 mars 1910).

2. Cette nouvelle avance, ainsi d'ailleurs que les 5 millions à verser pour les billets d'anciens types, reçoit également une affectation, mais assez vague : elle est affectée, en général, à des œuvres de crédit (art. 3 de la loi du 29 décembre 1911) et portée à un compte spécial du Trésor, en attendant que le législateur précise les œuvres qu'il entend en faire bénéficier. En 1913 une loi du 4 décembre en a fait un premier emploi, en attribuant 2 millions aux Caisses régionales de crédit maritime mutuel.

Ainsi depuis 1911 l'Etat trouve à sa disposition à la Banque de France une somme de 200 millions, pour laquelle il n'a ni intérêt à payer ni remboursement prochain à envisager. Le chiffre assurément est considérable et la charge paraît d'autant plus lourde pour la Banque qu'avec l'accroissement du montant de l'avance le taux de l'intérêt n'a cessé de décroître, passant de 3 % en 1857 à 1 % en 1878, pour aboutir en 1897 à la suppression de tout intérêt. Mais il convient de remarquer qu'il n'y a pas immobilisation continue des ressources de la Banque jusqu'à concurrence de 200 millions; elle ne se produit que dans les cas où le compte courant créditeur de l'Etat tombe au-dessous de 200 millions, et seulement dans la mesure où il y est inférieur. Or le Trésor a la plupart du temps en dépôt à la Banque des sommes égales ou supérieures au chiffre de l'avance permanente; dès avant 1896 la moyenne du solde créditeur de son compte courant atteignait 210 millions et c'est la raison pour laquelle des suppléments d'avances avaient été demandés en 1897 et en 1911.

L'élévation du montant de l'avance permanente et la suppression de tout intérêt ont été une des causes qui ont fait disparaître l'escompte par la Banque de Bons du Trésor : l'Etat pouvait obtenir d'elle des sommes importantes sans payer d'escompte. D'autre part, la rentrée régulière des impôts assurait l'abondance du numéraire dans les caisses publiques. Enfin

le loyer très bas des capitaux sur le marché permettait d'y émettre, s'il en était besoin, des Bons à 1,50 ou 2%; le taux d'escompte supérieur qu'aurait exigé la Banque faisait éviter de recourir à elle. Les escomptes de Bons du Trésor, qui atteignaient 158 millions en 1878, tombaient à 100 en 1882, à 75 en 1890 et tendaient à disparaître à partir de 1900; en 1911, 1912 et 1913 aucune opération de ce genre n'était plus réalisée.

Indépendamment des services financiers qu'elle fournit au Trésor comme en fournirait un banquier, la Banque de France est assujettie à d'autres prestations d'ordre pécuniaire : les impôts qu'elle doit payer. En 1913, ils atteignaient un total de 18.127.221 francs. Mais tous n'ont pas le même caractère.

Tout d'abord la Banque, en tant que société par actions, est soumise aux impôts ordinaires qui frappent toute société par actions : contributions directes (979.200 francs en 1913), impôt du timbre sur les actions (55.000 fr.), impôt de 4% sur le dividende (1.520.833 fr.), impôt de 4% sur les intérêts d'avances aux sociétés (97.824 fr.)

D'autre part l'émission doit donner lieu au paiement d'impôts qui représentent pour l'Etat le prix direct du privilège qu'il confère. Longtemps d'ailleurs ils ne furent que l'application à la Banque du droit commun. Les billets de banque en effet sont assimilables à des effets de commerce, effets perfectionnés, au porteur et à vue, mais au point de vue fiscal rien ne s'oppose à ce

qu'ils soient frappés des mêmes droits. L'impôt ordinaire sur les effets de commerce n'a qu'à leur être appliqué et c'est la solution qui resta en vigueur jusqu'en 1878. L'art. 35 de la loi du 24 germinal An XI prévoyait seulement qu'il pourrait être fait un abonnement annuel avec les banques privilégiées pour le timbre de leurs billets et en fait jusqu'en 1840 la Banque s'acquittait par le versement d'une somme forfaitaire. La loi de renouvellement du privilège du 30 juin 1840 (art. 9) mit fin à cette faveur : les droits de timbre, décide-t-elle, seront perçus sur la moyenne des billets au porteur ou à ordre que la Banque aura tenus en circulation pendant le cours de l'année. Au reste la quotité du droit demeure celle du droit commun et subit ses fluctuations.

Ce n'est qu'en 1878 qu'un régime spécial est établi. L'exposé des motifs de la convention du 29 mars 1878 fait ressortir les raisons qu'avait la Banque de se plaindre du système antérieur. Ce système ne faisait aucune distinction entre les billets émis et les soumettait tous au même droit : c'est là qu'était l'injustice et l'erreur, car leur mise en circulation ne procure pas dans tous les cas le même bénéfice à la Banque. « La comparaison de la somme des billets au porteur en circulation, d'une part avec le total des opérations productives de la Banque (escompte, prêts ou avances), et, d'autre part, avec le total du numéraire qu'elle détient, fait ressortir un excédent de circulation fiduciaire causé par les

dépôts de numéraire en échange de billets. Cette partie de l'émission constitue pour la Banque une aggravation sans compensation de ses charges, en lui imposant l'obligation de supporter le droit de timbre établi par les lois des 30 juin 1840, 23 août 1871 et 19 février 1874 sur des opérations qui ne lui rapportent aucun profit. La Banque a cru devoir chercher un remède à cet état de choses dans l'adoption de certaines mesures restrictives de l'émission des coupures de 100 francs, dont la pénurie n'a pas tardé à susciter des plaintes sérieuses et multipliées. » Afin de concilier tous les intérêts, ajoutait-on, le ministre des Finances avait consenti à examiner s'il n'y aurait pas lieu de dégager la Banque des conséquences de l'application rigoureuse de la loi du 30 juin 1840 à une situation imprévue à cette époque, en cherchant une base de perception de l'impôt plus conforme à la vérité et aux faits actuels.

Le nouveau système introduit par conséquent une distinction, fondée, comme le fait pressentir l'exposé ci-dessus, sur la nature productive ou non de l'opération qui donne lieu à la mise en circulation des billets. La circulation dite productive provient de l'escompte, des prêts ou des avances : en effet la Banque tire un bénéfice de ces opérations qu'elle fait avec des fonds qui ne lui coûtent rien, qu'elle emprunte sans intérêt à tous ceux qui reçoivent ses billets, pour les prêter avec intérêt. Au contraire l'échange de numéraire contre la monnaie de papier ne lui procure aucun

profit : c'est une source de circulation improductive. Il était juste que la quotité du droit de timbre fût plus élevée dans un cas que dans l'autre. Aussi la loi de renouvellement du 13 juin 1878 (art. 2) décide-t-elle que le droit antérieurement perçu sur la moyenne des billets en circulation pendant l'année ne portera désormais que sur la quotité moyenne des billets correspondant aux opérations productives et commerciales, telles que l'escompte, le prêt ou les avances. La masse des billets formant le complément de la circulation moyenne ne sera passible que d'un droit de 0 fr. 20 pour 1.000.

Une différence considérable était ainsi faite, suivant qu'il s'agissait de la circulation productive ou improductive. Un arrêté du ministre des Finances du 24 juin 1878 détermina les calculs à faire pour la perception de ces droits divers. Il faut d'abord prendre pour base la moyenne de la circulation pendant l'année entière écoulée : pour cela on additionne les relevés faits, tous les jours ouvrables, à Paris et dans les succursales, du montant des billets au porteur ou à ordre en circulation ; le quotient de ce total par le nombre de jours donne la moyenne de la circulation de l'année. D'autre part pour obtenir la moyenne des opérations productives de l'année, on relève de même, chaque jour ouvrable, à Paris et dans les succursales, le solde débiteur des comptes, le montant des avances sur titres et sur matières d'or et d'argent, des billets à

ordre en circulation¹... et l'on divise le total par le nombre des jours ouvrables de l'année. Il suffit alors de retrancher du chiffre moyen de la circulation la moyenne des opérations productives de l'année : la différence représente la partie de la circulation fiduciaire passible du droit de timbre de 0 fr. 20 pour 1.000. Le reste est soumis au droit de 1 fr. 50 pour 1.000. — L'impôt du timbre sur la circulation atteignait, pour l'année 1913, 1.848.878 francs.

Mais à partir de 1897 l'Etat ne s'est plus contenté de ce seul impôt sur l'émission, qui n'était, somme toute, que l'application, avec des modalités particulières, d'un impôt général. Désormais des redevances spéciales sont exigées de la Banque. Le privilège de l'émission est pour elle une source de profits; l'Etat en réclame une part. Elle est prospère, on peut sans imprudence réduire ses bénéfices. Elle est chargée d'un service d'intérêt public, il ne convient pas qu'elle s'enrichisse à l'excès. Le système adopté est complexe; il combine deux sortes d'impositions.

D'une part la Banque doit verser à l'Etat, le 15 janvier et le 15 juillet de chaque année, une redevance égale au produit du huitième du taux de l'escompte

1. L'article 4 de l'arrêté précisait qu'il n'y aurait lieu de faire figurer dans la moyenne des opérations productives de la Banque l'avance permanente de 140 millions, qu'autant qu'elle cesserait d'être compensée par le solde créditeur du compte courant du Trésor et seulement pour la portion qui porterait en conséquence intérêt au profit de la Banque. La question ne se pose plus depuis 1897, l'avance permanente n'étant plus, depuis cette date, productive d'intérêts.

par le chiffre de la circulation productive, sans qu'elle puisse être jamais inférieure à 2 millions (art. 5 de la loi du 17 novembre 1897). Etant proportionnelle à ces deux éléments, elle augmentera donc automatiquement les années de crise, où le resserrement du crédit et le renchérissement de l'argent accroîtraient les bénéfices des actionnaires; elle sera elle-même proportionnelle à ces bénéfices. Le calcul de la moyenne de la circulation productive se fait comme nous l'avons vu; il suffit ensuite de le multiplier par le huitième du taux de l'escompte, ramené naturellement à l'escompte du franc.

En 1911, cette redevance, de proportionnelle est devenue progressive : si le taux de l'escompté a dépassé 4 %, pendant une période quelconque, c'est par le sixième de son taux qu'il faut multiplier le chiffre de la circulation productive (art. 2 de la convention du 11 novembre 1911), et par le septième, s'il a dépassé 3,5 % (art. 1 de la convention du 28 novembre 1911). On ne multiplie par le huitième que si le taux d'escompte est inférieur ou au plus égal à 3,5 %¹.

D'autre part l'art. 12 de la loi du 17 novembre 1897

1. On applique aux opérations diverses de la circulation productive le taux de l'escompte, alors que celui des avances sur titres y est toujours supérieur et celui des avances sur monnaies ou lingots très inférieur. Mais la simplification ainsi obtenue n'offre pas d'inconvénients, parce que les avances sur monnaies et lingots sont relativement très restreintes et l'écart entre le taux de l'escompte et celui des avances sur titres réduit à un demi-point ou un point au plus.

prévoit une participation directe de l'Etat aux bénéfices réalisés par la Banque, au-dessus d'une certaine limite : si le taux de l'escompte dépasse 5 %, les produits qui en résultent pour la Banque sont déduits des sommes annuellement partageables entre les actionnaires ; les trois quarts en sont versés à l'Etat, le dernier quart est ajouté au fonds social.

Cette imposition n'est qu'éventuelle et en fait il est rare que l'escompte de la Banque de France dépasse 5 % : de 1898 à 1913, le maximum du taux d'escompte a été 4,5 %. L'autre redevance au contraire est toujours due, puisqu'elle ne peut même descendre au-dessous du chiffre forfaitaire de 2 millions. En fait elle l'a toujours de beaucoup dépassé et elle constitue l'élément le plus important des impôts payés par la Banque. En 1913, elle s'élevait à 13.625.484 francs, sur un versement global, à titre d'impôts, de 18 millions environ ; et le total des sommes versées de ce chef, de 1897 à 1913, atteignait 95.765.133 francs¹.

Du partage des bénéfices institué dans certains cas il faut rapprocher, croyons-nous, l'attribution en totalité, que l'Etat s'est fait reconnaître, d'un bénéfice d'une espèce particulière. Il s'agit du profit qui

1. L'utilisation de ces sommes dans un but d'intérêt général était prévue par la loi de 1897 elle-même (art. 18) : le montant de la redevance devait être affecté au crédit agricole. Nous avons vu, à propos de l'avance permanente, l'emploi plus précis qui en a ensuite été ordonné. Mais cette disposition ne s'applique pas au versement éventuel des trois quarts des bénéfices, pour lesquels aucune affectation spéciale n'a été prévue.

résulterait pour la Banque de la perte ou de la destruction de billets de types qui ont cessé d'être émis, puisqu'elle n'aura jamais à rembourser ces billets, qui auraient dû l'être, s'ils lui avaient été présentés. L'avantage qu'elle en retirerait ne serait qu'une conséquence favorable pour elle, à côté d'autres, de l'exercice du privilège qui lui est concédé et l'on concevrait qu'il reste entre ses mains. Pour une raison de moralité l'Etat ne l'a pas voulu et la Banque a accepté de lui en faire le versement intégral.

Si le remboursement d'un billet n'a pas été demandé, il devient probable, au bout d'un certain temps, qu'il ne le sera jamais, parce que le billet a dû disparaître, par perte ou destruction. Il suffit d'attendre que les rentrées des billets du type considéré soient venues insignifiantes et le montant de ceux qui restent en circulation très réduit. Aussi n'a-t-il été fait que deux applications, et récentes toutes deux, de cette solution. L'art. 15 de la loi de 1897 décide que la Banque versera au Trésor une somme représentant la valeur des billets de banque de tous les anciens types à impression noire, qui n'auraient pas été présentés au remboursement, l'Etat prenant à sa charge le remboursement de ceux de ces billets qui pourraient être présentés ultérieurement aux guichets de la Banque. — Plus tard, l'art. 3 de la convention du 28 novembre 1911 demande à la Banque un versement forfaitaire de 5 millions sur le montant des billets de tous les anciens types à

impression bleue sans fond rose et des petites coupures de 5, 20 et 25 francs restant en circulation au 31 décembre 1911¹.

Toutes les sommes ainsi versées par la Banque de France aux mains de l'Etat, à quelque titre que ce soit, comme avances ou comme impôts, sont employées par lui dans un but d'intérêt général, parfois déterminé d'avance, et profitent indirectement à la collectivité. Mais il est encore d'autres services que l'Etat demande à la Banque au profit du public directement et qui présentent pour les particuliers une utilité immédiate. Leur étude va faire l'objet de la section suivante.

SECTION II. — SERVICES DEMANDÉS DANS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL DU PAYS

Cette catégorie de mesures comprend l'ouverture de guichets nouveaux, l'élargissement des conditions de certaines opérations (escompte et avances sur titres), enfin les avantages consentis en faveur des modes de paiement perfectionnés.

L'Etat attache avec raison une grande importance

1. Cette somme de 5 millions a reçu de l'article 3 de la loi du 29 décembre 1911 la même affectation « à des œuvres de crédit », qui seraient ensuite déterminées de façon plus précise, que l'avance permanente supplémentaire de 20 millions obtenue en 1911.

à la multiplication des bureaux de la Banque de France sur tout le territoire. Il faut faciliter matériellement l'accès de ses guichets et la possibilité d'user des services qu'elle assure à ses clients, en les rapprochant le plus possible de toutes les parcelles du pays. Aussi chaque renouvellement du privilège comportait-il l'obligation pour la Banque de créer de nouveaux services en province.

L'art. 10 du décret du 16 janvier 1808 portait qu'il serait établi des comptoirs d'escompte dans les villes des départements où les besoins du commerce en ferait sentir la nécessité; l'établissement ou la suppression des succursales ne peut d'ailleurs avoir lieu que par décret ou arrêté (décret du 18 mai 1808; loi du 30 juin 1840, art. 6)¹. En 1848 la fusion des banques départementales avec la Banque de France en fait des succursales de celle-ci dans les principales villes de France (décrets du 27 avril 1848, art. 2 et du 2 mai 1848). La loi de renouvellement du privilège du 9 juin 1857 s'attache à la diffusion méthodique des succursales : l'article 10 donne au Gouvernement le droit d'exiger de la Banque, à partir du moment où le renouvellement doit avoir effet, c'est-à-dire à partir de 1867, qu'elle établisse une succursale dans les départements où il n'en existerait pas. En application de

1. Mais à côté des succursales, le Conseil général de la Banque peut, de sa seule initiative, créer des bureaux auxiliaires et rattacher d'autres villes à ces succursales ou à ces bureaux.

cette disposition une loi du 27 janvier 1873 a décidé que le Gouvernement devrait s'entendre avec la Banque pour la création de succursales dans tous les départements qui en étaient privés, — il y en avait 25; leur mise en fonctionnement s'échelonnerait sur plusieurs années, jusqu'au 1^{er} janvier 1877. En 1897 il y avait déjà 94 succursales.

La loi du 17 novembre 1897 (art. 11) en porte le nombre à 112, par la transformation de 18 bureaux auxiliaires en succursales; en outre, une succursale doit être créée dans chacun des chefs-lieux de département qui n'en possèdent pas; quant aux bureaux auxiliaires, leur nombre est également accru : d'abord ceux qui ne sont pas transformés en succursales doivent être maintenus; de plus, 30 nouveaux bureaux doivent être créés dans un délai maximum de 2 ans; enfin, à partir de 1900, la Banque créera un bureau au moins chaque année, jusqu'à concurrence de 15, les localités où ils seront établis devant être déterminées d'un commun accord par le ministre des Finances et la Banque de France.

La Banque n'a d'ailleurs cessé de dépasser la limite de ses obligations. Ainsi, en 1911, elle avait créé, en sus de ce qui avait été prévu en 1897, 2 succursales, 12 bureaux auxiliaires et 129 villes rattachées. Les conventions du 11 et du 28 novembre 1911, ratifiées par la loi du 29 décembre, l'obligent à maintenir ces créations et en outre à établir, dans un délai de deux ans, 10 succursales nouvelles, remplaçant

des bureaux auxiliaires, 12 bureaux auxiliaires et 50 villes rattachées, parmi lesquelles seront compris les chefs-lieux d'arrondissement et de canton de 8.000 habitants et au-dessus, qui ne sont pas encore bancables.

Au total, au début de 1914, la situation était la suivante : 143 succursales, 74 bureaux auxiliaires et 365 villes rattachées, soit, sans compter Paris, 582 places bancables disséminées à travers le pays. Dans la période qui s'étend seulement de 1897 à 1914, la Banque avait ouvert 49 succursales, 36 bureaux auxiliaires et rattaché 237 villes. On voit qu'elle ne s'était pas strictement bornée à ses obligations.

Son intérêt même l'y poussait d'ailleurs dans une certaine mesure, car multiplier les établissements, c'est étendre le rayon d'action et le volume des affaires ; en rendant service aux particuliers, elle développe leur recours à ses services. C'est ainsi que les opérations productives, au cours de l'année 1913, atteignaient pour Paris 13.425.262.800 francs et pour la province 24.789.114.500 francs ; et les produits retirés de ces opérations respectivement 36.960.264 et 79.400.186 francs. Il faut, il est vrai, remarquer que quelques succursales, celles des grandes villes, font à elles seules un chiffre d'opérations et de bénéfices qui représente une partie importante du total pour la province ; de sorte qu'à côté d'elles il en est dont l'activité est restreinte et qui, au point de vue des résultats commerciaux actuels, sont peu intéressan-

tes. Leur rôle est plutôt de susciter pour l'avenir un mouvement financier actif, en offrant le moyen de satisfaire aisément les besoins qui s'y développeraient. Il est bon précisément que, sous l'impulsion de l'Etat, un établissement parvenu à la prospérité comme la Banque de France sacrifie, s'il en est besoin, quelques bénéfices à l'intérêt de la richesse future de la nation. C'est un devoir qu'elle a compris et exécuté largement.

Mais il ne suffit pas de mettre les guichets de la Banque plus près de ceux qui peuvent avoir besoin de ses services. Encore faut-il leur ouvrir plus largement l'accès de ces services, en facilitant les opérations qui s'y traitent, du moins dans la mesure compatible avec la sécurité de la Banque. L'intérêt de la sécurité de la Banque et de la circulation fiduciaire se heurte en effet à l'intérêt immédiat de ses clients; il oblige à les soumettre, notamment pour l'escompte d'effets de commerce et pour les avances sur titres, à certaines conditions restrictives et gênantes. L'intervention de l'Etat en cette matière a consisté à atténuer progressivement, dans les cas et dans les limites où la prudence le permettait, les exigences rigoureuses et strictes imposées par lui-même à l'origine, c'est-à-dire à l'époque où la préoccupation de sécurité était, à juste titre, dominante.

L'escompte a été ouvert de plus en plus largement. Ainsi la loi du 17 novembre 1897 (art. 1) a permis à la

Banque d'escompter les effets de commerce souscrits non seulement par des commerçants ou autres personnes notoirement solvables, comme l'exigeait l'art. 9 des statuts de 1808, mais aussi par des syndicats agricoles ou autres. En même temps la limite d'admission des effets à l'escompte a été abaissée à 5 fr., qu'il s'agisse de papier déplacé ou de papier sur place et la Banque s'est engagée à escompter dans ses succursales le papier tous les jours ouvrables (Lettres du Gouverneur au ministre des Finances des 31 octobre 1896 et 14 janvier 1897). — Puis la Convention du 11 novembre 1911 (art. 4) a admis à l'escompte les effets payables à l'étranger et dans les colonies françaises, « dans l'intérêt de l'industrie et du commerce français d'exportation¹».

D'autre part des exceptions sans cesse plus nombreuses ont été apportées à la règle statutaire des trois signatures. En 1808 la troisième signature ne pouvait être remplacée, et pourvu que l'effet ait été créé pour fait de marchandises, que par le transfert d'actions de la Banque ou de 5 % consolidés (art. 12). La loi du

1. Cette disposition répondait à une question soulevée depuis plusieurs années : on reprochait aux banques françaises de se désintéresser du crédit à l'exportation, facteur essentiel du développement du commerce extérieur. Dès 1910 cependant la Banque de France avait décidé de prendre à l'escompte des effets de commerce payables à l'étranger, à la condition qu'ils fussent créés en France ou, s'ils étaient créés à l'étranger, qu'ils fussent adressés en règlement à des commerçants résidant en France. Mais naturellement il y avait à observer les conditions statutaires des trois signatures et du délai d'échéance non supérieur à 90 jours, ce qui n'est pas souvent le cas du papier sur l'étranger. La convention du 11 novembre 1911 ne faisait donc que consacrer les mesures déjà prises par la Banque

30 juin 1840 (art. 3) admet en garantie additionnelle les effets publics français de toute nature; puis, en 1848 (décret du 26 mars), les récépissés de dépôts sur marchandises; en 1858, les warrants peuvent être escomptés avec dispense d'une signature (loi du 28 mai, art. 11) et le même régime a été étendu plus tard aux warrants agricoles (lois des 18 juillet 1898, art. 8, et 30 avril 1906, art. 9) et hôteliers (loi du 9 août 1913, art. 9). — Enfin l'évolution a atteint son terme dans le décret du 13 janvier 1869 (art. 2), qui décide que la Banque de France pourra à l'avenir accepter comme garantie, pour tenir lieu d'une signature, toutes les valeurs sur lesquelles elle est autorisée à faire des avances. Or l'énumération des titres sur lesquels des avances peuvent être consenties n'a cessé de s'étendre, comme nous allons le voir.

D'autre part, la Banque s'est engagée en 1896 à augmenter, dans une mesure à apprécier par elle, suivant la solvabilité des obligés, la proportion du papier à deux signatures à escompter pour une valeur de titres déposés

et laissait au Conseil général la libre appréciation des conditions à mettre à l'escompte des traites sur l'étranger. On avait, il est vrai, proposé d'étendre la limite d'échéance au delà de trois mois. Mais le ministre des Finances avait refusé de porter une atteinte aussi grave aux statuts fondamentaux; une banque d'émission n'est pas faite pour effectuer des opérations de cet ordre, qui, sans compter les risques divers, entraîneraient pour le moins une immobilisation de son actif pendant un temps très long, puisque le papier sur l'étranger est à échéance de quatre mois au minimum, parfois de six et de neuf mois, alors que ses billets sont remboursables à vue. Ce n'était pas la Banque de France qui pouvait être directement chargée du crédit à l'exportation.

en garantie d'escompte (Lettre du Gouverneur au ministre des Finances du 31 octobre 1896).

En 1913, 30.041.247 effets ont été escomptés, pour une valeur de 20.005.642.400 francs, en augmentation sensible sur les années précédentes. L'échéance moyenne des effets était de 30 jours. La proportion, dans le total des effets escomptés à Paris, des petits effets ne dépassant pas 100 francs était un peu supérieure à 50 pour 100 : c'était l'indice de la vulgarisation et de la démocratisation du crédit.

L'évolution a été la même pour les avances sur titres que pour l'escompte : le recours à ces opérations a été rendu plus aisé. Les statuts de 1808 (art. 16) ne permettaient les avances que sur les effets publics à échéances déterminées. Un premier élargissement fut apporté à cette règle par l'art. 3 de la loi du 17 mai 1834 : des avances peuvent être consenties sur tous les effets publics français, sans que la condition d'une échéance fixe soit obligatoire; autrement dit, sur toutes les rentes sur l'Etat. Une ordonnance du 15 juin 1834 vint alors préciser le régime des avances, décidant notamment qu'elles ne sauraient excéder les quatre cinquièmes de la valeur des effets, d'après leurs cours au comptant, la veille du jour de l'opération (art. 2); que l'emprunteur s'engagerait à rembourser les sommes fournies dans un délai qui ne pourrait excéder trois mois (art. 3) et à couvrir la Banque du montant de la baisse qui pourrait survenir dans le cours des effets par

lui transférés, toutes les fois que la baisse atteindrait 10 % (art. 4) ; la sanction de cet engagement est le droit pour la Banque de faire vendre les effets à la Bourse (art. 5).

Par la suite des lois successives vinrent accorder la possibilité de consentir des avances sur d'autres titres, que leur sécurité permettait d'assimiler aux rentes sur l'Etat : actions et obligations de chemins de fer français (décret-loi du 3 mars 1852), obligations de la ville de Paris (décret-loi du 28 mars 1852), du Crédit foncier (loi du 9 juin 1857, art. 7), de la Société générale algérienne (décret du 13 janvier 1869), des obligations émises ou à émettre par les villes et les départements français* (décret du 28 février 1880), le Gouvernement général de l'Indo-Chine (décret du 22 février 1899), de l'Algérie ou de la Tunisie (décret du 16 novembre 1902) et d'une façon générale par les colonies et pays de protectorat français (décret du 2 juin 1909).

Il est d'ailleurs à remarquer que ces extensions ont été décidées sur la proposition de la Banque elle-même. D'autre part, les décrets accordant l'autorisation de principe lui réservent dans quelques cas le droit de n'admettre les titres au bénéfice des avances qu'en vertu de délibérations spéciales prises pour chaque emprunt de colonie, de ville ou de département par le Conseil général. C'est à lui'enfin que, dans tous les cas, il appartient de déterminer la proportion dans laquelle les avances pourront être consenties.

Le montant total des opérations d'avances sur titres s'est élevé en 1913 à 6.382.410.700 francs, les avances en compte courant formant la presque totalité de ces opérations.

Les avances sur monnaies étrangères et lingots d'or et d'argent sont sans grande importance.

Enfin, dans la période récente, l'Etat a cherché à faire de la Banque un instrument de progrès économique, en obtenant qu'elle favorise ces procédés perfectionnés de paiement que sont les virements et compensations. Le meilleur moyen pour les faire entrer dans la pratique est de les rendre gratuits.

Dès avant 1897 les virements sur une même place étaient gratuits, ainsi que les virements déplacés motivés par une opération d'escompte, de remise d'effets à l'encaissement ou d'avance, ne remontant pas à plus de cinq jours. En 1896, une première extension apparaît : dans une lettre adressée, le 31 octobre, par le Gouverneur au ministre des Finances, la Banque s'engage à porter de 5 à 10 jours le délai pendant lequel les virements indirects pourront être effectués gratuitement et à réduire de moitié, soit à 0 fr. 25 pour 1.000 la commission sur les billets à ordre, sur les chèques indirects et sur les virements échangés entre Paris et les comptoirs des départements, de même qu'entre ceux-ci et son siège central.

Ce n'est qu'en 1911 que l'on parvient à la gratuité complète : la convention du 11 novembre (art. 5) oblige

la Banque à exonérer de toute commission les virements échangés entre ses comptes courants résidant sur des places différentes. Il n'est rien dit pour l'émission des chèques : par conséquent l'émission des chèques sur place reste gratuite, mais celle des chèques déplacés continue à donner lieu à la perception d'une commission. Le même texte vise par contre l'encaissement des effets de commerce; mais il se borne à stipuler le maintien des facilités spontanément accordées par la Banque dès 1909¹, sans exiger la gratuité.

Elle n'apparaît que dans la convention du 28 novembre 1911, restreinte d'ailleurs à une certaine catégorie d'effets. En vue de favoriser le développement des règlements par compensation, l'art. 4 oblige la Banque à exonérer de toute commission l'encaissement, pour compte de ses comptes courants, des chèques barrés tirés sur des banques adhérentes à la Chambre de compensation de Paris ou sur leurs correspondants.

L'effet de ces mesures, jointes à celles que la Banque prenait sur son initiative², se fit aussitôt sentir et le Gouverneur de la Banque le constatait en 1914. Le

1. La Banque, qui n'admettait jusque là ses titulaires de comptes à lui remettre à l'encaissement que les effets payables sur place, avait, en 1909, étendu cette faculté aux effets déplacés, payables dans une ville quelconque de son réseau d'établissements.

2. Dès 1911 des séances de compensation avaient été organisées entre banques de la même place à Nancy et à Grenoble, sur l'invitation du Gouverneur, par les directeurs des succursales.

montant des émissions de billets à ordre et de virements et chèques déplacés est passé de 6.480.919.500 francs en 1911 à 10.344.836.700 francs en 1913. Dans le mouvement général des caisses, recettes et paiements compris, les virements ont pris également une place très importante : ils y figurent en 1913 pour 309 milliards 788.474.600 francs, contre 270.990.744.200 en 1911.

Le rôle de la Banque de France s'affirmait ainsi, une fois de plus : elle favorisait l'activité financière du pays, dans l'intérêt du commerce et de l'industrie.

DEUXIÈME PARTIE

Depuis 1914

Nous connaissons dans leurs traits essentiels les rapports de la Banque de France avec l'Etat, tels qu'ils s'étaient développés de 1803 à 1914. La guerre devait naturellement y introduire des éléments nouveaux. Les événements du XIX^e siècle avaient montré qu'en période de crise le recours de l'Etat à la Banque revêt une grande ampleur; ses besoins financiers lui font chercher de l'aide près d'elle; elle devient, comme on l'a dit, la clef de voûte du crédit public et du crédit privé. Dans une crise grave et prolongée, comme celle qu'entraînait la guerre de 1914, les besoins de l'Etat et son recours à la Banque allaient atteindre des proportions ignorées jusqu'alors.

De plus, indépendamment des circonstances imprévues nées de la guerre, l'expiration du privilège, le 31 décembre 1920, posait la question de son renou-

vement et des conditions qu'il convenait d'y mettre.

Le développement des rapports de la Banque de France et de l'Etat entre 1914 et 1921 est donc le produit de deux facteurs combinés : les événements de guerre, sans doute, mais aussi le progrès normal des institutions économiques qui est, à chaque renouvellement du privilège, l'origine de stipulations nouvelles de la part de l'Etat. Tracer la part respective de ces facteurs serait parfois délicat : il suffit de noter, en les rencontrant, le caractère temporaire de certains services. Pour ceux qui sont destinés à durer, il importe peu qu'ils aient été provoqués par une cause passagère ou permanente, exceptionnelle ou normale.

Pour faciliter la comparaison avec la période antérieure et mieux montrer le chemin parcouru depuis 1914, nous allons reprendre les diverses rubriques, sous lesquelles nous avons déjà étudié les rapports de la Banque de France et de l'Etat.

CHAPITRE PREMIER

Mesures se rattachant à l'exercice du privilège

Le privilège venait à expiration le 31 décembre 1920. Mais il fallait se préoccuper de son renouvellement, plusieurs années auparavant, afin de ne pas créer une période d'incertitude préjudiciable au crédit de la Banque. Dès 1916 le ministre du Commerce avait ouvert une enquête près des groupements commerçants, industriels et agricoles, sur la question du renouvellement du privilège. 153 groupements répondirent : tous étaient d'accord pour réclamer son maintien ; quant à sa durée, il y avait quelques divergences ; en général ils demandaient la prorogation pour une durée aussi longue que possible, de façon à permettre à la Banque de rétablir la situation troublée par la guerre et d'aider à l'essor économique ultérieur. C'est pourquoi les groupements émettaient aussi le vœu qu'il ne lui fût pas imposé d'obligations nouvelles, de nature à para-

lyser le développement de son action en faveur du commerce, de l'industrie et de l'agriculture, et que les principes fondamentaux de ses statuts fussent maintenus.

S'appuyant sur cette unanimité des groupements intéressés, le Gouvernement déposait à la Chambre des Députés, le 11 décembre 1917, un projet de loi portant renouvellement du privilège pour 25 ans. Après des débats assez longs, qui nécessitèrent de nouvelles négociations entre le ministre des Finances et le Gouverneur de la Banque, la loi fut votée et promulguée le 20 décembre 1918.

Le privilège est prorogé pour 25 ans, à partir du 1^{er} janvier 1921. Le délai est légèrement plus long que celui du renouvellement précédent de 1897 et surtout il ne contient pas la clause de résiliation facultative anticipée, qui avait alors été insérée. On avait cependant objecté au Parlement qu'on ne pouvait dès 1918 prévoir les conséquences économiques de la guerre ni le régime bancaire qui répondrait le mieux aux nécessités de l'avenir et l'on avait demandé une prorogation pour la durée de la guerre seulement ou pour 15 ans ou tout au moins l'insertion d'une clause résolutoire pouvant jouer dans quelques années et permettant de nouvelles négociations avec la Banque à ce moment. Le ministre des Finances avait répondu en exprimant cette idée, à n'admettre que sous toute réserve, que, malgré la prorogation de 25 ans, le droit

du Gouvernement et du Parlement restait intact et qu'ils pourraient toujours intervenir. Réponse de circonstance. Quoi que l'on dise, la prorogation du privilège pour 25 ans est un point acquis et que l'on ne peut remettre en question.

Les pouvoirs publics avaient fort bien compris que la réduction du privilège à 10 ou 15 ans, ou l'insertion d'une clause de résiliation anticipée aurait été une cause d'instabilité dans la situation de la Banque et du crédit en général¹. Un délai prolongé, donnant la sécurité du lendemain, devait être assuré à la Banque, pour qu'elle puisse entreprendre et poursuivre dans de bonnes conditions la tâche longue et difficile du rétablissement d'une situation financière normale. Le retour à la convertibilité du billet suppose en effet le remboursement par l'Etat des avances à lui faites et le rétablissement durable de l'équilibre de la balance des comptes, ce qui exige de longues années.

Dès les premiers jours de la guerre, la Banque avait manifesté son activité, en ce qui concerne l'émission,

1. Voici les termes de l'exposé des motifs du projet de loi : « Une Convention passée à cette heure doit être avant tout dominée par le souci de préparer la suppression du cours forcé, pour l'avenir le plus rapproché possible... Donc notre premier devoir est d'assigner au nouveau contrat une durée compatible avec l'ampleur de la tâche à entreprendre. Quelque tentation que l'on éprouve de réserver aux pouvoirs publics la possibilité prochaine de reviser et d'améliorer encore les dispositions que vous aurez sanctionnées, ces dispositions seraient frappées de stérilité, si elles restaient exposées à être trop promptement remises en question ». *Doc. Parl. Chambre*, 1917, Ann. n° 4039, p. 1831.

par la mise en circulation de coupures de valeur nouvelle, destinées à parer à la disparition de la monnaie d'or : billets de 20, 10 et 5 francs. Les billets de 10 fr. n'ont apparu qu'en 1916 ; ceux de 20 et 5 francs, dès le 31 juillet 1914. Car, sur ce point comme sur bien d'autres, la Banque avait très attentivement préparé sa mobilisation, ainsi que le disait son Gouverneur en 1915. Le Conseil général, prévoyant que la thésaurisation de toutes les espèces en circulation provoquerait, dès la veille du conflit, une crise monétaire, avait fait fabriquer et réparti à l'avance sur tous les points du territoire un approvisionnement considérable de petits billets. Leur mise en circulation put commencer avant même le décret de mobilisation générale ; la crise était conjurée définitivement au bout de quelques jours.

D'autre part, le cours forcé était établi dès le 5 août 1914 et la même loi portait la limite de l'émission de 6 milliards 800 millions à 12 milliards. Elle décidait en outre qu'elle pourrait être élevée par décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du ministre des Finances. Une série de décrets ¹ a permis en conséquence des élévations successives, jusqu'au chiffre de 36 milliards.

La loi du 5 mars 1919 (art. 2) mit fin à ce régime

1. En voici les dates : 11 mai 1915 (15 milliards), 15 mars 1916 (18), 15 février 1917 (21), 10 septembre 1917 (24), 7 février 1918 (27), 3 mai 1918 (30), 5 septembre 1918 (33) 25 février 1919 (36 milliards).

qui ne se justifiait que par les circonstances anormales du début de la guerre et rendit au Parlement le pouvoir de décider par une loi les augmentations du montant de l'émission, de même qu'il lui appartenait d'autoriser les avances de la Banque à l'Etat qui en constituent le facteur essentiel. C'est ainsi qu'une nouvelle élévation du maximum fut permise par la loi du 17 juillet 1919 (art. 2), qui le portait de 36 à 40 milliards.

Une loi du 31 juillet 1920 (art. 74) rendit, il est vrai, au Gouvernement le droit d'élever la limite de l'émission, par décret rendu en Conseil d'Etat; mais ce droit, tel qu'il lui était conféré, n'était pas comparable à celui dont il avait usé les premières années de guerre : il était restreint dans sa durée, — le Gouvernement ne pouvait l'exercer que pendant l'absence des Chambres dans l'année 1920, — et dans sa portée, — le maximum de l'émission ne pouvait être élevé qu'à 43 milliards au plus. Le Parlement n'abdiquait pas ses prérogatives; la délégation qu'il consentait était enfermée dans des limites strictes, fixées par lui-même. Un décret rendu le 28 septembre 1920 en a fait usage partiellement en portant à 41 milliards le maximum de l'émission. En fait le 23 décembre 1920 les billets en circulation figuraient au bilan de la Banque pour une somme de 37.444.361.670 francs ¹.

1. A la fin d'octobre leur montant dépassait 39 milliards.

Il est probable que les plus grands efforts seront faits pour ne plus accroître le montant de l'émission. L'effort vers le retour à une situation normale comporte comme première étape l'arrêt de l'émission. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Parlement a repris le pouvoir de statuer sur ses limites. L'accroissement énorme de la circulation fiduciaire présente des inconvénients et des dangers souvent dénoncés. Il pèse sur les conditions des échanges et aggrave la hausse des prix; il surexcite la consommation et agit défavorablement sur le change. Aussi dès 1918 le Gouverneur réclamait-il l'allègement progressif de la circulation; le remboursement de la dette de l'État envers la Banque, ajoutait-il, est la condition nécessaire de cet allègement et l'unique moyen de rétablir un régime monétaire normal.

Il est hors de doute en effet que la progression du montant de l'émission est en fonction de celle des avances à l'État. Lorsque la Banque lui consent un prêt de 3 milliards, il est certain, étant donné le peu d'importance relative des paiements par écritures et le rôle insuffisant de l'ouverture de crédit dans la pratique bancaire française, que ce prêt s'effectuera par la remise à l'État d'une somme à peu près équivalente de billets, qu'il faut par conséquent créer à ce moment. Pour s'en convaincre il suffit de rapprocher la date et le montant des accroissements respectifs des avances à l'État et de l'émission des billets de banque :

Avances (en milliards)		Billets (en milliards)	
		6,8	(1 ^{er} semestre de 1914).
2,9	(5 août 1914)	12	(5 août 1914).
6	(26 déc. 1914)	15	(11 mai 1915).
9	(10 juill. 1915)	18	(15 mars 1916).
12	(16 février 1917)	21-24	(15 févr. et 10 sept. 1917).
15	(4 oct. 1917)	27	(7 février 1918).
18	(4 avril 1918)	30	(3 mai 1918).
21	(7 juin 1918)	33	(5 sept. 1918).
24	(5 mars 1919)	36	(25 février 1919).
27	(17 juillet 1919)	40	(17 juillet 1919).
		41	(28 sept. 1920).

Peut-être la concordance n'apparaît-elle pas frappante, à première vue : un intervalle, parfois assez prolongé, sépare l'élévation du maximum des avances et celle de l'émission. C'est que la plupart du temps, lorsqu'une avance nouvelle est consentie, il reste une marge d'émission assez large pour ne pas nécessiter immédiatement une extension de la limite et que l'avance n'est pas aussitôt réalisée en totalité. Le besoin d'élever le maximum de l'émission peut ne se faire sentir que quelques mois après une avance; elle n'en est pas moins en rapport avec l'avance précédente.

Du reste il ne faut pas exagérer non plus la rigueur de ce rapport. Les avances sont la cause principale de l'accroissement de l'émission, elles n'en sont pas la cause unique. Le tableau précédent le prouve : en août 1914 notamment, à 2.900 millions d'avances correspondent 5.200 millions d'émission nouvelle. En 1916-1917 il y a un relèvement de 3 milliards dans la circulation qui ne répond à aucune avance. De juillet

1919 à octobre 1920 les avances se sont accrues de 3 milliards et l'émission de 5. Au total, du 1^{er} août 1914 au 28 septembre 1920 la limite des avances a été portée à 27 milliards, alors que celle de l'émission s'élevait de 34 milliards 200 millions, et l'écart réel est certainement supérieur, parce que ces 27 milliards d'avances n'ont pas nécessité l'émission de 27 milliards de billets, mais ont été réalisés en partie sous forme d'ouvertures de crédits.

En dehors des avances à l'État il faut mentionner, comme causes de l'accroissement de la circulation fiduciaire, tout d'abord les avances accordées par l'État aux Gouvernements étrangers et réalisées avec l'intermédiaire de la Banque : lorsqu'elle escompte, au profit de ces Gouvernements, des Bons du Trésor français dont le produit est destiné à payer des dépenses faites par eux en France, elle met en circulation des billets nouveaux, tout au moins pour une certaine proportion des sommes escomptées. Précisément c'est en 1916 et 1917, années où un relèvement de 3 milliards dans la limite de l'émission ne correspond à aucune avance de la Banque à l'État, que la plus grande partie des avances aux Gouvernements étrangers a été effectuée (1.100 millions en 1916, 1.485 en 1917, soit dans ces deux années 2.585).

D'autre part la circulation ne doit pas être strictement limitée à la mesure des besoins du Trésor ou des Gouvernements étrangers. La Banque a dû continuer

à remplir son rôle du temps de paix : distribuer largement le crédit au commerce, à l'industrie, à l'agriculture et aux banques, leur prêter son appui, pour maintenir l'activité économique du pays. Ainsi les causes qui, dès avant la guerre, provoquaient l'accroissement régulier de l'émission ont continué à s'exercer et avec plus d'intensité peut-être qu'auparavant.

A la fin du mois de juillet 1914, quand la Banque de France consent des réescomptes illimités aux banques de dépôts, assaillies de demandes de retraits de fonds, et que son portefeuille passe en six jours de 1 milliard et demi à plus de 3 milliards, pour atteindre, deux mois après, 4 milliards et demi, n'avait-elle pas un besoin de billets, qui explique que l'accroissement de la circulation fiduciaire ait dépassé de 2 milliards 300 millions le montant des avances consenties alors à l'État ?

— En juillet 1919 encore on remarque un écart d'un milliard : mais c'est la Banque elle-même qui avait demandé d'avoir au moins une marge d'émission d'un milliard, pour faire face à ses besoins propres¹; la marge actuelle était insuffisante pour assurer le remboursement éventuel des dépôts et des comptes courants créditeurs et pour répondre aussi largement qu'il aurait fallu, par l'escompte et les avances, aux appels

1. Le Conseil général avait même demandé, au moment où il n'était question que d'une avance nouvelle d'un milliard, que la limite d'émission fût néanmoins élevée de 3 milliards.

de l'industrie et du commerce¹. — Il en a été de même enfin en septembre 1920 et l'on notera d'ailleurs les termes de la loi du 31 juillet 1920 (art. 74), qui permet au Gouvernement d'élever par décret le maximum de l'émission jusqu'à 43 milliards, « pour les besoins du commerce. »

Sous l'action de ces causes multiples la circulation fiduciaire s'est accrue depuis 1914 dans des proportions exceptionnelles. Mais la Banque avait prévu qu'une guerre entraînerait nécessairement un accroissement de l'émission et d'avance s'était attachée à remédier, autant que possible, à cette situation et à en atténuer les risques. Elle avait méthodiquement renforcé son encaisse-or, en prévision d'une telle éventualité². Politique monétaire toute spontanée de sa

1. La marge d'émission était environ de 2 milliards, mais se réduisait en fait à 500 millions, parce que 1.500 millions étaient exigibles d'un instant à l'autre, au gré du Trésor, sur les avances précédemment consenties. Or les dépôts et les comptes courants créditeurs dépassaient 3 milliards. L'élévation supplémentaire d'un milliard ne portait encore la marge d'émission qu'à 1.500 millions, minimum indispensable pour faire face aux divers besoins de la Banque et de ses clients.

2. « Depuis plus d'un an, déclarait le Gouverneur le 28 janvier 1915 à l'Assemblée générale des actionnaires, nous suivions avec attention toutes les mesures financières qui pouvaient être l'indice de complications internationales et nous nous prémunissions, autant qu'il se pouvait, en augmentant encore notre réserve d'or de près d'un milliard de francs en quelques mois ». — A la fin de juillet 1914, pour garder son or, la Banque utilisait l'argent de son encaisse, — son montant diminue alors de 284 millions, — pour répondre aux demandes de remboursement provoquées par la menace de guerre et la substitution dans les transactions courantes des paiements au comptant aux règlements périodiques.

part et dont elle avait été la première à donner l'exemple ; si l'encaisse, à la fin de 1914, atteignait 4 milliards 514.400.000 francs (dont 4.158.500.000 en or), ce n'était pas du fait de l'État ni des règles édictées par lui, puisque les statuts de la Banque n'exigeaient aucune proportion entre l'encaisse et les billets émis. La constitution d'une réserve d'or ne pouvait être, à aucun titre, rattachée avant 1914 à ses rapports avec l'État. Mais avec la guerre l'importance de l'or devient évidente : il permet d'accroître l'émission avec plus de sécurité, facilite les règlements à l'étranger, témoigne de la richesse du pays et soutient son crédit ; il est un des facteurs de la résistance nationale. La Banque et l'État vont collaborer à son accumulation.

Le Gouverneur intervient près du Ministre des Finances à plusieurs reprises et notamment par une lettre du 19 juin 1915, pour que la sortie de l'or soit empêchée. Un décret du 3 juillet prohibe en effet son exportation et la veille le Ministre lançait au pays son premier appel pour le versement volontaire par les particuliers de l'or qu'ils possédaient. La Banque ouvrait aussitôt à Paris et dans ses succursales des guichets spéciaux pour l'échange de l'or contre des billets de banque ou des bons de la Défense nationale, avec délivrance d'un certificat constatant cet échange. Une propagande habile était menée dans tout le pays et les résultats obtenus ont prouvé son efficacité. Certaines semaines, les versements d'or dépassèrent

100 millions et près de six mois après l'ouverture des premiers guichets ils atteignaient encore 90 millions. En 1915 l'encaisse-or s'accroissait de 921.200.000 frs. (soit, au total 5.079.700.000 francs d'or le 24 décembre 1915). Encore ce chiffre ne représente-t-il que l'excédent des entrées sur les sorties; le total des entrées d'or volontairement apporté était bien supérieur : 1.340.725.000 francs.

Les années suivantes les versements ont continué, en se ralentissant. Le 24 décembre 1917 les versements d'or effectués depuis la guerre s'élevaient à 2 milliards 277.000.000 francs et sans les sorties qui ont dû être consenties l'encaisse-or aurait alors atteint 6.427 millions. En réalité elle était de 5.350.200.000 francs, sur une encaisse globale de 5.597.400.000 francs. Désormais les chiffres varient peu : ils augmentent encore légèrement : 5.578.500.000 francs d'or le 24 décembre 1919, — (à ce moment les entrées d'or totales depuis le début de la guerre, dues presque pour le tout aux apports volontaires du public, s'élevaient à 2 milliards 505 millions de francs ¹). Le 3 juin 1920 un petit progrès a encore été réalisé : 5.587.328.136. Puis un mouvement de recul se dessine; le 23 décembre 1920, dans une encaisse globale de 5.765.746.456 francs, l'or figure pour 5.499.977.860 et l'argent seulement pour 265 millions 768.596 francs.

¹. Entrées atténuées par des sorties d'or effectives jusqu'à concurrence de 1.067.000.000 francs.

Toute cette encaisse-or ne se trouve pas d'ailleurs dans les caves de la Banque de France et ses bilans distinguent deux parties, l'or en caisse et l'or à l'étranger. Sous cette seconde rubrique figure l'or envoyé à l'étranger, à la Banque d'Angleterre et au Gouvernement britannique principalement, à titre de prêt; étant donné qu'il n'a pas été aliéné et qu'il doit être restitué à la Banque, au fur et à mesure du remboursement des crédits correspondants ouverts au Trésor français, il est légitime de le faire entrer dans l'actif de la Banque. Le 22 décembre 1917, il y avait 3 milliards 313.100.000 francs d'or en caisse, contre 2 milliards 037.100.000 francs d'or à l'étranger. Le 23 décembre 1920, l'or à l'étranger avait diminué, par suite de certaines rentrées qui avaient déjà eu lieu; il avait une valeur de 1.948.367.056 francs contre 3.551.610.804 d'or en caisse.

Quel qu'ait pu être l'accroissement d'ailleurs très remarquable de l'encaisse, il n'a pu naturellement suivre celui de la circulation fiduciaire et la proportion de l'une à l'autre est devenue assez faible : 15,37 % environ, le 23 décembre 1920, au lieu de 60 % en 1913.

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de la Banque, il n'y a pas à noter de modification. Simplement l'art. 4 de la loi du 20 décembre 1918 a décidé qu'aucun Régent ne pourrait être administrateur de sociétés financières de pays qui ont combattu

la France en 1914-1918¹. Texte inspiré en partie par des considérations de personnes, en partie par de légitimes susceptibilités patriotiques, au détriment peut-être de l'intérêt national d'expansion économique et financière.

1. Tel est du moins le sens que l'on s'accorde à reconnaître à un texte assez mal rédigé qui parle d'une façon générale des sociétés de pays en guerre avec la France.

CHAPITRE II

Services demandés

SECTION I. — SERVICES DEMANDÉS DANS L'INTÉRÊT DIRECT DU TRÉSOR.

Aucune modification n'a été apportée en 1918 à l'avance permanente. Elle a été simplement prorogée par la loi de renouvellement du 20 décembre, jusqu'au nouveau terme du privilège; elle reste improductive et son montant n'a pas été accru : il demeure fixé, avec raison, au chiffre de 1911, c'est-à-dire à 200 millions (convention du 26 octobre 1917, art. 5). Le solde créditeur moyen du compte courant du Trésor, auquel elle est censée correspondre, a cessé en effet d'augmenter et même a déchu depuis 1911, tombant à 125 millions en 1915, à 67 en 1916 et à 58 en 1917¹.

1. Diverses lois ont, depuis 1914, déterminé l'utilisation de la partie de l'avance permanente consentie en 1911 : 2 millions ont été affectés aux sociétés coopératives ouvrières de production (loi du 18 décembre 1915), 12 aux banques populaires de crédit pour le

Le service essentiel rendu depuis la guerre par la Banque de France au Trésor a consisté dans des avances de fonds temporaires. La guerre a été une source de dépenses considérables, qui n'ont cessé d'aller en croissant de jour en jour pendant toute sa durée et que les impôts et les emprunts publics étaient insuffisants à équilibrer. Pour combler l'écart, l'Etat recourait tout naturellement à la Banque de France et lui empruntait les fonds nécessaires.

Avant même que les opérations de guerre ne commencent, la mobilisation exige la disponibilité de sommes importantes. Pour être sûr de les avoir à sa disposition au moment, peut-être imprévu et soudainement survenu, où il en aurait besoin, l'Etat avait eu la prévoyance de se les faire promettre par la Banque, en vertu de conventions secrètes, qu'il suffirait de faire ratifier par le Parlement, lorsque l'éventualité, en vue de laquelle elles avaient été conclues, se réaliserait. C'est ainsi qu'une loi du 5 août 1914 vint ratifier deux conventions secrètes, passées le 11 novembre 1911, qui réglaient l'aide financière que la Banque devrait fournir à l'Etat en cas de mobilisation.

A quelles conditions jouaient ces conventions ?

petit et moyen commerce et pour la petite et moyenne industrie (loi du 13 mars 1917), 2 aux sociétés coopératives de consommation (loi du 7 mai 1917). — Quant à l'avance de 40 millions consentie en 1897, elle a reçu également une nouvelle utilisation du fait de la loi du 5 août 1920, organisant le crédit mutuel et la coopération agricoles.

d'abord il faut qu'il y ait, soit mobilisation générale de l'armée de terre, soit mobilisation générale de l'armée de mer avec mobilisation partielle de l'armée de terre (art. 1). De plus il faut, — sauf pour une première fraction de l'avance, fixée à 500 millions, qui est soustraite à cette condition, — que la loi qui approuvera la convention élève en même temps d'une somme égale à l'avance consentie la limite de l'émission et établisse le cours forcé (art. 5); stipulation d'une prudence élémentaire : l'avance entraîne l'émission de billets nouveaux, qui ne doivent pas restreindre la marge alors existante et la Banque ne peut plus être tenue de rembourser en espèces des billets dont le montant s'accroît de plusieurs milliards, sans que leur gage se soit augmenté.

Sous ces conditions la Banque s'engage à mettre à la disposition du Trésor, pendant la durée du privilège, une somme de 2.900 millions. L'avance réalisée serait représentée dans le portefeuille de la Banque par des Bons du Trésor à 3 mois d'échéance, renouvelables pendant toute la période où serait maintenu le cours forcé (art. 2 et 3). Elle porte intérêt à 1 %; mais la Banque doit payer sur le montant de l'avance une redevance égale au produit de la somme avancée par le huitième du taux de l'intérêt, ce qui fait ressortir l'intérêt net à 0,875 %, dont il faudrait encore déduire l'impôt du timbre sur les billets. Il est expressément stipulé (art. 4) que le montant des avances faites

ne serait pas compris dans le chiffre de la circulation productive servant de base à la redevance instituée par l'art. 5 de la loi du 17 novembre 1897. En effet le taux d'intérêt servi par l'Etat est trop inférieur au taux de l'escompte, pour que l'on ait pu réunir dans un seul total, soumis à une imposition unique, les sommes ainsi avancées et les sommes escomptées ou avancées aux particuliers. Mais si une distinction est faite, c'est précisément pour appliquer à l'avance actuelle un système de redevance exactement symétrique à celui qui s'applique à la circulation productive en général. Les billets émis en représentation de l'avance de 2.900 millions sont une source de bénéfices pour la Banque; à ce titre ils font logiquement partie de la circulation productive et peuvent être comme elle soumis au prélèvement par l'Etat du huitième du profit.

Quant au montant de l'avance, il est divisé en deux tranches : l'une de 500 millions, qui fait l'objet de la seconde convention secrète du 11 novembre 1911, l'autre de 2.400 millions. Cette dernière ne sera versée au Trésor qu'au fur et à mesure de ses demandes (art. 1). L'autre au contraire répond aux premiers frais de la mobilisation et doit se trouver à la disposition immédiate de l'Etat, dès l'instant qu'il en aura besoin. Aussi la Banque s'engage-t-elle à remettre au Ministre des Finances des lettres d'ouverture de crédits sur ses succursales et bureaux auxiliaires, jusqu'à concurrence de 500 millions. Le Ministre

désignera lui-même confidentiellement les succursales et bureaux auxiliaires, ainsi que le montant du crédit à ouvrir sur chaque établissement. Les crédits ne seront valables qu'à partir de la publication de l'ordre de mobilisation dans les départements où se trouvent les succursales et bureaux sur lesquels ils sont ouverts (art. 1). Au cas où il ne serait procédé qu'à la mobilisation générale de l'armée de mer, avec mobilisation partielle de l'armée de terre, le ministre s'engageait à ne faire usage des lettres de crédit que jusqu'à concurrence de 150 millions (art. 2). La convention précisait enfin que ces ouvertures de crédit resteraient distinctes de celles qui sont délivrées pour le service courant, dans la limite des disponibilités du compte courant du Trésor et qu'il n'en serait tenu aucun compte dans les rapports du Trésor avec la Banque jusqu'au jour de la mobilisation générale (art. 3).

L'exécution de ces stipulations se fit avec toute la régularité désirable : les instructions nécessaires avaient été données aux directeurs des succursales ; tous les crédits purent être prélevés sur tous les points du territoire, sans incident ni retard et le Gouverneur a pu rendre à la Banque cet hommage, qu'elle avait ainsi coopéré au succès si impressionnant de la mobilisation générale.

L'avance de 2.900 millions que seule l'Etat s'était assurée dès avant la guerre fut bientôt épuisée. Elle

ne pouvait servir qu'à couvrir les frais d'entrée en campagne et les dépenses des premières semaines. Les crédits extraordinaires s'étaient élevés pour le mois d'août 1914 à 2.754 millions et pour la moitié du mois de septembre à 922 millions, soit au total à 3.676 millions, somme bien supérieure au montant de l'avance. Aussi dès le 18 septembre 1914 le Ministre des Finances s'adressait-il de nouveau à la Banque. « La guerre, écrivait-il au Gouverneur, paraît devoir être longue et c'est à la Banque que nous devons avoir recours pour la soutenir jusqu'au bout. Il ne peut être question en effet de faire appel en ce moment au public pour un emprunt et le placement de Bons de la Défense nationale ne pourra nous fournir qu'une assez faible partie des ressources dont nous avons besoin ».

Les négociations aboutirent le 21 septembre 1914 à la signature d'une convention, par laquelle la Banque consentait une nouvelle avance de 3.100 millions, ce qui portait à 6 milliards le montant des avances accordées depuis la mobilisation (art. 1). L'importance de ce traité provient de ce que ses dispositions ont été successivement étendues aux avances suivantes; il constitue la charte des relations entre la Banque et l'Etat, en ce qui concerne le régime des avances temporaires.

Tout d'abord certaines clauses de la première convention secrète du 11 novembre 1911, les art. 2, 3, 4 et 6, sont appliquées à la nouvelle avance : des

Bons du Trésor seront remis à la Banque, à trois mois d'échéance du jour de l'avance, renouvelables en tout ou en partie, tant qu'elle restera autorisée à suspendre le remboursement en espèces de ses billets; l'intérêt est fixé à 1 %; la Banque paie une redevance égale au produit de la somme avancée par le huitième du taux de l'intérêt.

Mais, conformément à la demande du Conseil de Régence, l'intérêt des avances, aussi bien de l'avance prévue en 1911 que de l'avance actuelle, sera élevé de 1 à 3 %, un an après la cessation des hostilités (art. 4). Toutefois ce supplément d'intérêt de 2 % n'est pas destiné à augmenter les bénéfices des actionnaires; il ne doit pas être compris dans les bénéfices à distribuer, mais être affecté à un compte spécial de réserve, destiné à couvrir les pertes qui pourraient se produire sur le recouvrement du portefeuille commercial de la Banque, immobilisé par la prorogation des échéances (art. 5). La Banque n'ayant réclamé aucune garantie directe de l'Etat contre cette perte, — il l'aurait d'ailleurs refusée, pour ne pas affaiblir en elle le sentiment de son indépendance et de sa responsabilité, — le ministre estimait juste de lui verser, sur le montant de ses avances, un intérêt raisonnable qui l'aidât à supporter les pertes résultant de l'état de guerre.

Au cas où ce fonds de réserve laisserait un reliquat, il viendrait en atténuation du montant des avances

faites par la Banque à l'Etat (art. 5). Voici donc que, dès le 21 septembre 1914, apparaît le grave problème du remboursement des avances et le souci de le résoudre ou tout au moins de ne pas le négliger; nous allons le retrouver plus nettement envisagé encore dans l'art. 3. C'est là précisément la caractéristique et l'intérêt essentiel de la convention du 21 septembre 1914: en même temps qu'elle consacre la deuxième avance de la guerre, elle pose certains principes en vue du remboursement.

Elle le fait d'ailleurs pour répondre à la préoccupation manifestée par les Régents de la Banque d'assurer, après la conclusion de la paix, le remboursement aussi prompt que possible des avances faites à l'Etat, remboursement qui peut seul diminuer la circulation fiduciaire et mettre fin au cours forcé. Dans la lettre qu'il adressait au Gouverneur le 18 septembre 1914, le ministre des Finances, M. Ribot, approuvait entièrement cette préoccupation. « Rien ne serait plus funeste que de céder à la tentation de différer ce remboursement, pour se dispenser de faire les emprunts nécessaires et profiter du taux réduit d'intérêt de la dette de l'Etat envers la Banque... Ce qui fait la force du crédit de la Banque et ce qui lui permet de fournir, en temps de guerre, à l'Etat les ressources dont il a besoin, c'est qu'en temps ordinaire la circulation des billets est entièrement garantie par l'encaisse métallique et par des effets de commerce. Le crédit de la

Banque et celui de l'Etat ne doivent pas être confondus et lorsqu'une crise, comme celle d'aujourd'hui, oblige l'Etat à recourir à la Banque, il ne peut le faire sans danger qu'à condition de rentrer le plus tôt possible dans l'ordre habituel ». Le Ministre expliquait l'impossibilité qu'il y avait de fixer alors des termes de remboursement : « Nous ne savons pas quelle sera la situation financière au lendemain de la paix et il y aurait de l'imprudence à nous lier par des stipulations que nous ne serions pas sûrs de pouvoir observer dans toute leur précision. »

Mais le principe d'un remboursement rapide faisait l'objet d'un engagement formel, qui est devenu l'art. 3 de la convention : « L'Etat s'engage à rembourser, dans le plus court délai possible, les avances faites à l'Etat par la Banque, soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit sur les premiers emprunts, soit sur les autres ressources extraordinaires dont il pourra disposer ». Il était même précisé que ce remboursement serait effectué en espèces ou en billets de la Banque de France (art. 1).

L'engagement sans doute était tout théorique. Mais pouvait-on faire mieux ? La convention du 21 septembre 1914 introduit l'assurance d'une rapidité dans le remboursement que ne contenait pas celle de 1911 et l'élévation de l'intérêt, un an après la cessation des hostilités, constitue pour l'Etat une charge dont le poids doit le pousser également à hâter sa libération.

La convention du 21 septembre 1914 a été approuvée par l'art. 13 de la loi de finances du 26 décembre 1914. Le 24 décembre l'Etat n'avait encore effectivement reçu que 3.900 millions.

Mais ce n'était que la première étape dans la série d'avances successives de 3 milliards que l'Etat allait demander à la Banque, pour faire face en partie à ses dépenses croissantes. Une convention du 4 mai 1915, ratifiée par la loi du 10 juillet, accorde une nouvelle avance de 3 milliards. Le 24 décembre 1915 les avances réalisées jusqu'à ce jour atteignaient 7.400 millions; mais l'Etat ayant, conformément à l'art. 3 de la convention du 21 septembre 1914, remboursé 2.400 millions sur les fonds du premier emprunt émis par lui, sa dette se réduisait en réalité à 5 milliards. Elle ne s'était donc accrue que de 1.100 millions en 1915.

En 1916 il est à remarquer qu'aucune convention d'avance n'est conclue. Grâce au deuxième emprunt émis au cours de l'année, l'Etat peut ne recourir à la Banque que d'une façon subsidiaire et dans les limites des conventions antérieures. Bien plus, il rembourse encore sur les fonds de cet emprunt une somme de 2.200 millions, de sorte qu'au 24 décembre 1916 les avances réellement effectuées ne dépassaient pas 7.400 millions, soit une augmentation en 1916 de 2.400 millions.

L'année 1917 par contre donne lieu à un accroissement important des avances. Deux conventions du

13 février et du 2 octobre, ratifiées par les lois du 16 février et du 4 octobre, accordent 6 milliards d'avances nouvelles, ce qui porte leur limite à 15 milliards, et sur son troisième emprunt l'État ne rembourse que 300 millions. Le 22 décembre le total des sommes avancées par la Banque s'élevait à 12.500 millions.— On notera que c'est à l'occasion de la convention du 2 octobre 1917 que le Parlement commence à faire quelques réserves sur le procédé du recours constant de l'Etat aux avances de la Banque. Les commissions¹ pour la première fois présentent des observations et recommandent au Gouvernement de ne pas perpétuer indéfiniment le système des avances.

Cela n'empêche pas que de nouveau en 1918 deux conventions, et fort rapprochées l'une de l'autre, portent à 21 milliards les avances consenties par la Banque (conventions des 4 avril et 5 juin, ratifiées par les lois des 5 avril et 7 juin). Il est vrai que cette dernière année de guerre est celle où les dépenses sont le plus formidables. D'autre part, le succès du quatrième emprunt permet à l'Etat d'effectuer le remboursement le plus important qu'il ait encore réalisé : 2.500 millions; et déjà au mois d'août, il avait cédé à la Banque une créance de 200 millions de dollars qu'il possédait

1. Voir notamment le rapport de M. Milliès-Lacroix au Sénat, Doc. Parl. Sénat, 1917, Ann. n° 333, p. 589.

sur le Trésor des Etats-Unis¹; la somme fut inscrite pour sa valeur en francs, au pair, soit 1.036 millions, à l'actif de la Banque, où elle figure sous la rubrique : Avoir en compte à la Trésorerie des Etats-Unis. En somme, à la fin de l'année, la dette de l'Etat vis-à-vis de la Banque atteignait 17.150 millions.

Mais en 1918, avec la loi du 20 décembre, ratifiant la convention du 26 octobre 1917 conclue à l'occasion du renouvellement du privilège, une modification est apportée au régime des avances tel qu'il fonctionnait depuis 1914. L'intérêt net que percevait la Banque sur les avances est réduit : à dater du début de l'exercice 1918, 50 p. 100 des intérêts perçus sur les avances faites l'Etat, — déduction faite de l'intérêt supplémentaire de 2 %, — sont prélevés et versés au compte de réserve et d'amortissement institué par l'article 5 de la convention du 21 septembre 1914 (art. 2 de la convention du 26 octobre 1917). La part restant à la Banque se trouve ainsi ramenée à 0,50 %, depuis le 1^{er} janvier 1918, et encore doit-elle supporter l'impôt du timbre sur les billets. L'autre partie de l'intérêt promis est ainsi soumise à une affectation particulière : au lieu d'entrer dans les bénéfices de l'entre-

1. Cette créance était née à la suite des avances réciproques que chaque Gouvernement avait consenties à l'autre, en vue des dépenses qu'il effectuerait sur son territoire (achats faits par la France aux Etats-Unis, solde des troupes américaines en France...).

prise, elle sert à l'indemniser de certaines pertes et à la rembourser de certaines créances; une fraction de l'intérêt dû par l'Etat contribue désormais à éteindre sa dette.

A l'occasion du renouvellement l'Etat s'est précisément attaché à alimenter plus largement le compte d'amortissement et de réserve qui doit subsidiairement servir au remboursement des avances : en outre de ce prélèvement de 50 % sur l'intérêt des avances et de l'intérêt supplémentaire de 2 % dû un an après la cessation des hostilités, 85 % du produit de l'escompte des Bons du Trésor français à des Gouvernements étrangers seront versés au même compte, à dater du 1^{er} janvier 1918; et pour la période écoulée entre le 1^{er} août 1914 et la clôture de l'exercice 1917, la Banque y versera une somme forfaitaire de 200 millions (art. 2 de la convention du 26 octobre 1917).

En 1919 une nouvelle réduction de l'intérêt est opérée, mais seulement pour l'avance supplémentaire de 3 milliards qui est alors consentie : l'intérêt qu'elle produira est ramené à 0.75 % (convention du 13 février, ratifiée par la loi du 5 mars). En même temps la limite des avances était portée à 24 milliards.

Si son élévation constante avait de plus en plus suscité de l'opposition et de l'inquiétude, à plus forte raison devait-on s'étonner de voir, la guerre terminée, le Gouvernement continuer de recourir à la Banque

et le faire même dans des proportions grandissantes, puisqu'en moins de trois mois le compte de l'Etat s'était accru de près de 4 milliards (16,3 le 20 décembre 1918, près de 20 au début de mars 1919) : inertie, objectait-on, recherche du moindre effort. Sans doute les dépenses auxquelles il devait alors faire face constituaient le reliquat des dépenses engagées pendant la guerre; mais une autre politique financière n'était-elle pas possible désormais ? Les avances sont une ressource du temps de guerre; avec la victoire il fallait y renoncer.

Ces idées avaient été exposées à la tribune du Parlement et la Banque de son côté commençait à marquer quelque résistance. Bien que dès 1914 la question d'un remboursement rapide l'eût préoccupée, elle n'avait pas cru possible, tant que la guerre durait, de refuser son concours le plus large à la Trésorerie. Tout en insistant pour que des efforts énergiques fussent faits en vue de créer au Trésor d'autres ressources que les avances de la Banque, le Conseil général n'avait jamais hésité à souscrire aux demandes qui lui étaient faites. « La nécessité de vaincre primait alors toute autre considération. » Au début de 1919 encore, après examen des besoins et des possibilités de la Trésorerie, le Conseil général ne pouvait pas ne pas reconnaître que les circonstances du moment ne laissaient pas la liberté de faire appel, autant qu'il l'eût fallu, à des ressources normales et à des emprunts fréquents.

Il avait donc accepté de conclure la convention du 13 février 1919, tout en attirant une fois de plus l'attention du ministre des Finances sur les très sérieux obstacles au rétablissement d'une vie économique normale que créait la surabondance monétaire et en demandant de façon pressante l'adoption d'une politique financière qui fit plus largement appel à l'impôt et à l'épargne.

Mais lorsque, deux mois après, une nouvelle demande d'avance de 3 milliards lui fut faite, il répondit par un refus à l'unanimité. La délibération motivée exposait que le principe de la convertibilité du billet est essentiel à son crédit et qu'il ne peut y être dérogé que quand l'existence du pays est en jeu et que l'Etat est dans l'impossibilité de se procurer d'autres ressources; que « depuis l'armistice la Banque était allée jusqu'à l'extrême limite des avances qu'elle pouvait raisonnablement consentir à l'Etat, sans courir le risque de porter une atteinte grave au crédit du billet de banque, qui constitue la base même de la vie financière, économique et sociale de la nation »; que désormais il y avait moins d'urgence dans les dépenses publiques et que l'Etat devait étudier les opérations de trésorerie susceptibles de lui fournir les ressources dont il a besoin. Le Conseil général laissait entendre qu'il n'y avait qu'un moyen de le faire revenir sur son refus : c'était de rendre l'avance nouvelle essentiellement temporaire, en en garantissant le rembour-

sement rapide, de façon à ramener promptement la limite des avances au maximum antérieur de 24 milliards.

Le ministre, informé de cette décision, se déclara d'accord avec la Banque sur la nécessité d'amortir les avances le plus vite possible; mais considérant que l'exigence du Conseil général ne s'appliquait que si l'avance nouvelle était de 3 milliards, il estimait que deux solutions étaient possibles : soit une avance de 3 milliards, avec clause d'affectation à son remboursement des premières ressources disponibles du Trésor, soit une avance de 1 milliard seulement, mais aux mêmes conditions que toutes les avances antérieures. Le ministre se décidait pour cette seconde solution. Un projet de loi fut déposé au Parlement, portant approbation d'une convention en ce sens passée avec la Banque et élevant de 1 milliard la limite d'émission. Mais quelques jours plus tard un autre projet y était substitué avec une autre convention, pour ce motif que, les Chambres ne devant pas suspendre leurs travaux pour l'instant, le ministre avait eu la possibilité d'arrêter des stipulations nouvelles qui répondaient mieux aux besoins d'une période plus longue. C'est la convention du 24 avril 1919.

Elle marque le souci commun du Gouvernement et du Conseil général de la Banque, dit l'exposé des motifs¹, d'amorcer aussi prochainement que possible le remboursement des avances consenties au Trésor.

1. Doc. Parl. Chambre, 1919, Ann. n° 6077, p. 1311.

L'article premier qualifie en effet expressément de provisoire l'avance nouvelle; elle est provisoire en ce sens que son remboursement rapide est assuré et qu'une fois remboursée, la limite des avances retombera au maximum antérieur de 24 milliards. L'article 3 rappelle l'obligation assumée par le Trésor dans l'article 3 de la convention du 21 septembre 1914 et contient l'engagement précis qu'il prend, en exécution de cette obligation, d'appliquer sur le montant du plus prochain emprunt à émettre en rentes ou en obligations une somme suffisante pour rembourser les prélèvements effectués en vertu de la présente convention¹. Ce remboursement une fois réalisé, le maximum des avances sera ramené au chiffre fixé par la convention du 13 février 1919; l'avance actuelle sera donc éteinte définitivement, au lieu de pouvoir être utilisée à nouveau, selon les besoins du Trésor, comme les précédentes. C'est là sa caractéristique essentielle; le chiffre de 27 milliards n'est qu'un maximum momentané, le maximum véritable demeure 24 milliards.

L'intérêt produit par la nouvelle avance est fixé à 0.75 %, comme pour celle du 13 février 1919, Cependant une innovation est à signaler, qui est due

1. C'est la détermination précise du prochain emprunt à émettre et de la somme à rembourser qui distingue l'obligation assumée par l'Etat en avril 1919 de l'engagement général et peu défini contracté en septembre 1914.

à l'initiative du Conseil général de la Banque : pour affirmer avec plus de force son désir de limiter la dette de l'Etat à son égard, il s'engage à verser la totalité de l'intérêt reçu pour l'avance nouvelle au compte d'amortissement institué par la convention du 21 septembre 1914, dont le montant doit être subsidiairement appliqué à l'atténuation des avances accordées à l'Etat. La Banque a voulu ne retirer aucun profit de l'avance nouvelle, mais hâter, autant qu'il dépendait d'elle, le remboursement de sa créance.

La convention du 24 avril 1919 n'a été ratifiée que par une loi du 17 juillet. Bien que l'Etat ait pu, au cours de l'année 1919, rembourser sur ses disponibilités 1.350 millions, les sommes réellement avancées ne s'élevaient pas à moins de 25 milliards et demi, le 24 décembre, soit une augmentation de 8.350 millions pendant cet exercice : augmentation très supérieure à celle des années précédentes. Mais l'Etat reconnaissait lui-même que les avances consenties par la Banque « approchaient indiscutablement du terme au-delà duquel elles ne pourraient être accrues sans aggraver, dans les conditions les plus fâcheuses, la hausse de tous les prix et que c'était un devoir impérieux que d'en amorcer le plus tôt possible le remboursement » (exposé des motifs du projet de loi autorisant l'emprunt de février-mars 1920¹).

1. Doc. Parl. Chambre, 1919, Ann. n° 130, p. 144.

L'emprunt émis au début de 1920 était précisément l'occasion pour l'Etat de satisfaire à son obligation de remboursement et de ramener à 24 milliards les sommes avancées par la Banque. Mais il ne produisit pas des ressources liquides suffisantes pour rembourser intégralement l'avance extraordinaire du 24 avril 1919. L'Etat ne put rembourser que 600 millions le 1^{er} avril 1920 et 400 le 9 avril, soit un milliard seulement. Le montant des avances demeurait à 25.300 millions.

Le Trésor n'ayant pu tenir son engagement, il ne lui restait que la ressource de demander et d'obtenir la prorogation de son échéance. Ce fut le but d'une convention nouvelle signée le 14 avril 1920. Elle proroge jusqu'au 31 décembre 1920 les dispositions de la convention du 24 avril 1919 et l'Etat renouvelle son engagement d'effectuer sur le produit du plus prochain emprunt en rentes ou en obligations qu'il émettra le remboursement extinctif prévu par l'article 3 de cette convention.

Mais la convention nouvelle ne se borne pas là : en échange de la prorogation accordée par la Banque, l'Etat prend un autre engagement d'une importance considérable; il établit le plan de remboursement de toutes les avances. « En exécution des obligations résultant de l'article 3 de la convention du 21 septembre 1914 l'Etat s'engage à poursuivre l'amortissement de sa dette envers la Banque jusqu'à concurrence d'une somme d'au moins 2 milliards chaque

année, à dater du 1^{er} janvier 1921. En conséquence le montant des avances autorisées sera réduit de 2 milliards le 31 décembre 1921 et le 31 décembre de chacune des années ultérieures. » (art. 3).

L'intérêt de cette convention était de mettre fin au régime des avances sans cesse demandées et d'organiser d'une façon méthodique leur remboursement, de façon à permettre de calculer avec précision l'année de la libération de l'Etat. En effet l'avance provisoire de 3 milliards, n'étant prorogée que jusqu'au 31 décembre 1920, devait être remboursée à cette date, d'autant plus que le second emprunt était émis en novembre. La dette du Trésor serait alors ramenée définitivement à 24 milliards. Puis elle serait réduite de 2 milliards chacune des années suivantes, ce qui fixe au 31 décembre 1932 la date de son extinction totale : date extrême, puisque le remboursement annuel de 2 milliards n'est prévu que comme un minimum. Les avances de guerre de la Banque à l'Etat devaient donc être liquidées en moins de 13 ans.

La convention du 14 avril 1920 a été ratifiée par une loi du 22 avril, non sans avoir soulevé quelques observations au Parlement. La Commission du Sénat notamment conclut à la ratification, mais, comme le dit son rapporteur M. Doumer¹, parce qu'il n'y avait pas d'autre solution au point où l'on en était : le

1. Doc. Parl. Sénat, 1920, Ann. n° 170, p. 60.

remboursement de 3 milliards et l'abaissement à 24 milliards du maximum des avances étaient alors chose impossible; l'engagement pris en avril 1919 ne pouvait être tenu, il fallait consentir à la prorogation demandée et obtenue par le Gouvernement. Il faisait d'ailleurs remarquer que la convention nouvelle contenait autre chose qu'une prorogation : des engagements formels que le Parlement, en les ratifiant, promettait au nom du pays tout entier de faire respecter. Il s'agissait de mettre la Trésorerie en situation de rembourser l'excédent des avances sur le chiffre de 24 milliards, de se contenter de cette limite dans les mois qui suivraient et de l'abaisser progressivement suivant la promesse faite.

Mais ce plan n'a pu encore être mis à exécution : il n'a plus été demandé d'avances nouvelles, mais la réduction de leur montant pour le terme fixé du 31 décembre 1920 a été impossible : le 23 décembre elles s'élevaient à 26.600.000.000 francs, à 400 millions seulement du maximum. Si satisfaisant qu'aient été les résultats de l'emprunt émis en novembre, son produit a été vite absorbé et n'a pas permis le remboursement de 2.600 millions environ qu'aurait exigé l'exécution de la convention du 14 avril 1920. Le ministre des Finances a expliqué que l'espoir d'obtenir de l'Allemagne un règlement susceptible de rétablir rapidement notre situation financière avait été un des motifs de l'engagement pris à cette

date; or le règlement est toujours attendu. Dans ces conditions, déclare l'exposé des motifs du projet de ratification¹, « il serait contraire à toute prudence de priver le Trésor de l'appoint que peut lui fournir, au moment de ses échéances les plus lourdes, la marge que présente le montant maximum des avances autorisées. » Il a donc fallu de nouveau obtenir de la Banque de France une prorogation. Elle l'a accordée par une convention du 29 décembre 1920, ratifiée par une loi du 31 décembre.

Cette convention maintient d'abord pour une année; soit jusqu'au 31 décembre 1921, le maximum provisoire de 27 milliards fixé pour les avances de la Banque (art. 1). En outre elle consacre à nouveau le principe de l'amortissement annuel de la dette du Trésor : il s'engage à rembourser à la Banque chaque année, conformément à l'art. 3 de la convention du 14 avril 1920, une somme de 2 milliards au moins, de façon à réduire de 2 milliards, chaque 31 décembre, le montant des avances autorisées (art. 3). Ce système est applicable dès l'année 1921, puisque l'Etat promet les remboursements nécessaires pour ramener à 25 milliards, le 1^{er} janvier 1922, les sommes prélevées sur les avances de la Banque (art. 2)².

1. Doc. Parl. Chambre, 1920, Ann. n° 1880, p. 539.

2. La convention originale annexée au projet de ratification déposé par le ministre à la Chambre des Députés était en date du 16 décembre et contenait un article 4, décidant que « les remboursements visés aux articles 2 et 3 ci-dessus feraient l'objet d'un crédit ouvert pour chaque exercice au budget ordinaire de l'Etat ». Les commissions

C'est là qu'apparaît la différence entre la convention du 29 décembre et celle du 14 avril : celle-ci obligeait l'Etat à un premier remboursement suffisant pour ramener à 24 milliards la limite des avances ; la nouvelle convention ne la ramène, à l'expiration de l'année qui suit, qu'à 25 milliards. Elle est donc toute en faveur de l'Etat qui n'a pas eu à payer la nouvelle prorogation par un nouvel engagement ; bien plus, son engagement antérieur est allégé. Le premier remboursement est non seulement prorogé d'une année, mais encore réduit d'un milliard. Le terme extrême de la libération de l'Etat s'en trouve retardé : c'est le 31 décembre 1934.

Il laisse encore à la Banque une période de 11 ans avant l'expiration de son privilège, pendant laquelle la situation normale étant rétablie, elle pourra se consacrer toute entière à sa tâche du temps de paix et se faire l'instrument actif du développement économique de la nation. Mais il ne faudrait pas reculer ce terme indéfiniment : l'intérêt général exige que le règlement de comptes avec l'Etat ne se prolonge pas pendant toute la durée du privilège et commence aussitôt que possible. Sans doute la grande difficulté

des Finances de la Chambre et du Sénat jugèrent que dans les circonstances actuelles il convenait de laisser à l'Etat toute latitude sur les conditions dans lesquelles il effectuerait le remboursement. A la demande du Gouvernement, la Banque se prêta à la suppression de cette disposition et une nouvelle convention, ne la contenant plus, mais identique pour le reste, fut signée le 29 décembre.

est de renoncer aux pratiques antérieures et de donner l'impulsion d'une politique nouvelle : à cet égard l'arrêt des avances constitue déjà un fait encourageant. Il reste à entreprendre l'œuvre de leur réduction progressive et régulière.

“ Nous nous trouvons actuellement dans une période de transition. Mais, l'Etat une fois engagé résolument dans la voie de la libération, il ne semble pas que le remboursement de 2 milliards par an doive constituer une charge disproportionnée à ses forces ; d'autant plus que les sommes qu'il verse à la Banque à titre d'intérêts contribuent, en partie tout au moins, à l'amortissement de sa dette et viendront en atténuation des 2 milliards dus annuellement.

En effet le compte d'amortissement institué par les Conventions du 21 septembre 1914 (art. 5) et du 26 octobre 1917 (art. 3) est destiné subsidiairement à éteindre la dette de l'Etat, après avoir couvert certaines créances impayées de la Banque, effets prorogés et créances de 500 millions sur la Banque de Russie. Mais le 23 décembre 1920 le compte d'amortissement dépassait le total de ces créances et un excédent de 121.449.083 fr., uniquement affecté à l'amortissement des avances consenties à l'Etat, apparaissait déjà. Cet excédent s'accroîtra rapidement désormais, parce que d'une part tous les effets prorogés ne resteront pas impayés, comme l'indique la diminution constante de leur montant, et que d'autre part l'intérêt des

avances a été porté à 3 % un an après la cessation des hostilités, c'est-à-dire le 24 octobre 1920.

Pour terminer l'étude des avances et bien qu'il ne s'agisse pas, à proprement parler, d'un concours direct apporté à la Trésorerie nationale, c'est ici le lieu de mentionner le rôle que la Banque a joué dans les avances faites par le Gouvernement français à des Gouvernements étrangers. Elle a permis à l'Etat français d'aider ses alliés; en ce sens elle a été, à ce point de vue encore, l'auxiliaire de sa politique et elle a coopéré à la victoire commune.

Le système de ces avances a été organisé par des accords interalliés du 5 février et du 4 octobre 1915, — en fait au profit de la Russie. A la demande du pays allié et avec l'autorisation législative, le ministre des Finances remet à la Banque, pour le compte de ce Gouvernement, des Bons du Trésor français à 3 mois, non productifs d'intérêts. La Banque les escompte au taux courant et tous les 3 mois ils sont renouvelés. C'est ainsi que la Russie a réglé ses achats en France et y a assuré le paiement des coupons de ses emprunts¹.

Le montant de ces escomptes a suivi une progression constante pendant les premières années de guerre.

1. Le risque de perte en pareil cas, — et le fait que ces avances s'adressaient à la Russie donne de l'intérêt à la question, — pèse naturellement sur l'Etat, débiteur de la Banque en vertu des Bons du Trésor qu'elle a entre ses mains et créancier du Trésor russe.

A la fin de 1915 il était de 630 millions; un an après, de 1.730 millions et le 22 décembre 1917 il atteignait 3.215 millions. A partir de la fin de 1917, avec la défection russe, il n'y a pas eu d'escomptes nouveaux. L'élévation continue, mais ralentie, qui se marque d'un bilan à l'autre n'est plus due aujourd'hui qu'à la capitalisation des intérêts. Le 23 décembre 1920 les Bons du Trésor escomptés à des Gouvernements étrangers figuraient à l'actif de la Banque pour 3.980 millions.

Une autre forme de concours apporté à l'Etat se rencontre à l'occasion des émissions de rentes françaises et de valeurs du Trésor. La loi du 17 novembre 1897 (art. 9) obligeait la Banque à ouvrir gratuitement ses guichets à ces émissions. Son propre intérêt la poussait aussi à favoriser les souscriptions, puisque les sommes prêtées au Trésor par les particuliers le dispensaient, dans une mesure équivalente, de recourir aux avances de la Banque et que l'entrée des épargnes improductives dans le mouvement des capitaux permettait de réduire le volume de la circulation fiduciaire.

Mais avant de songer à lancer des emprunts, le Trésor avait, au début de la guerre, un autre problème à résoudre : la liquidation de l'emprunt 3 1/2 p. 100 du 7 juillet 1914. Lorsque la guerre éclata, il venait d'être émis; beaucoup de souscriptions émanaient de spéculateurs qui comptaient revendre aussitôt; plus

de la moitié des titres n'étaient que partiellement libérés. Or l'ajournement de la liquidation du 31 juillet 1914 immobilisait les fonds placés en report et gênait la réalisation des versements dus. Cet emprunt demeuré en suspens pesait sur le marché et faisait obstacle à une émission nouvelle. Le 30 novembre 1914 le Trésor n'avait encore reçu que 515 millions. Il eut alors recours à la Banque : il lui demanda d'aider à se libérer les souscripteurs qu'une gêne momentanée pouvait en empêcher et pour cela d'opérer elle-même les versements qu'ils auraient dû effectuer, contre remise en nantissement des certificats provisoires.

L'opération se distinguait d'une avance sur titres ordinaire par plusieurs particularités : d'abord la somme avancée n'était pas remise au client, mais à l'Etat directement; de plus l'avance était faite sur de simples certificats provisoires, qu'il eût peut-être été aléatoire de négocier. Dans l'ensemble l'opération réussit. En 1914 la Banque avança plus de 141 millions et il n'est resté finalement en souffrance que 22 millions environ, dus en grande partie par des souscripteurs demeurés dans les régions envahies.

Le concours apporté par la Banque aux émissions faites par l'Etat depuis 1914 n'a pas été moins efficace; elle s'est efforcée de contribuer à leur succès par une propagande habile et par les avantages et les facilités assurés aux souscripteurs. Il importe de distinguer les grands emprunts lancés en 1915, 1916, 1917 et

1918 de l'émission continue de Bons, puis, à partir de 1915, d'obligations de la Défense nationale.

Les guichets de la Banque ont été ouverts gratuitement au public, aussi bien qu'à sa clientèle, à Paris ou en province, dans toutes les succursales et bureaux auxiliaires, pour l'émission et le renouvellement des Bons. Leur placement est favorisé par la promesse de la Banque de consentir sur eux des avances, quelle que soit leur échéance, jusqu'à concurrence de 80 % de leur valeur et par le fait qu'ils sont admis à l'escompte lorsqu'ils n'ont plus que 3 mois à courir.

Pour les obligations de la Défense nationale, c'était le même concours gratuit donné à leur placement et la même faculté d'avance pour 80 % de leur valeur. En outre les titres des Bons et obligations sont conservés par la Banque en dépôt libre.

Les résultats ont été fort encourageants : depuis le début de la guerre jusqu'à la fin de l'exercice 1919, des Bons ont été émis ou renouvelés pour 53.663 millions et 1.072 millions ont été placés en obligations de la Défense nationale par l'intermédiaire de la Banque de France. En voici le détail annuel, qui fait ressortir pour les Bons une progression sans cesse accrue ;

1915 ...	1.901.196.500	en Bons et	560.324.900	en obligations
1916 ...	3.575.044.400	—	129.500.300	—
1917 ...	8.809.089.700*	—	74.858.500	—
1918 ...	18.183.000.000	—	361.563.900	—
1919 ...	21.208.000.000	—	38.000.000	—

Si nous passons aux emprunts, nous constatons un

effort et un succès analogues. Le premier emprunt de la Défense nationale a été lancé en 1915. La Banque ne s'est pas bornée à ouvrir, comme elle y était obligée, sans rémunération ni commission d'aucune sorte, ses guichets à l'émission. Elle les a multipliés en aussi grand nombre que possible, à Paris ¹ et dans les départements, pour recevoir les souscriptions et elle a constitué, malgré la privation de son personnel mobilisé, un service spécial chargé de centraliser toutes les opérations se rattachant aux émissions des valeurs du Trésor.

En outre le Conseil général avait adopté une série de mesures accordant aux souscripteurs des avantages importants, en vue de faciliter l'acquisition et la libération des titres. Il avait décidé que pour les prélèvements d'avances destinés à constituer la provision des souscriptions transmises au Trésor par la Banque, la quotité des prêts serait élevée de 50 à 75 % pour tous les titres admis au bénéfice des avances; que le maximum des avances à consentir à un même emprunteur serait porté à 300.000 francs et même, par décisions individuelles du Conseil général, à 3 millions; que les droits de timbre des actes d'engagement d'avances simples contractées en contrepartie de souscriptions seraient supportés par la Banque; enfin que les intérêts des prélèvements d'avances ayant

1. A Paris seulement elle avait ouvert 75 guichets.

servi à des souscriptions ne commenceraient à courir qu'à dater du jour de la clôture de l'émission. De plus après la délivrance des certificats provisoires, les nouvelles rentes intégralement libérées devaient bénéficier du même régime, au point de vue de la quotité des prêts et du maximum des avances. Ces titres pourraient être conservés en dépôt libre et même, pour ceux dont la souscription aurait eu comme contrepartie des titres faisant l'objet de récépissés de dépôt, le droit de garde ne serait prélevé qu'en tenant compte du droit déjà payé pour toute année de garde qui ne serait pas entièrement écoulée.

Enfin dès la promulgation de la loi et des arrêtés concernant l'émission, la Banque s'est attachée à porter à la connaissance du public par la distribution jusque dans les moindres villages de prospectus et de notices rédigés par ses soins, les conditions de l'emprunt et ses avantages.

Les résultats répondirent à l'effort déployé. Près de 1/5 du montant total des souscriptions fut recueilli par l'intermédiaire de la Banque : 2.963.568.580 fr. en 300.798 souscriptions. Entre le 25 novembre et le 23 décembre 1915 il avait été prélevé en avances sur titres 477.832.000 fr. à Paris et 111.592.000 fr. dans les succursales; et le solde des comptes courants et des comptes de dépôts avait été réduit de 657 millions 986.000 francs.

Pour l'emprunt émis en 1916, les mêmes mesures

qu'en 1915 avaient été prises et en outre il avait été décidé que l'on recevrait comme espèces, en paiement des souscriptions, les coupons venant à échéance jusqu'au 31 janvier 1917 et afférents à des valeurs admises au bénéfice des avances ou à des titres de la Dette publique russe extérieure, pour lesquels la Banque délivre des certificats nominatifs de dépôt : ainsi elle acceptait de perdre l'intérêt des coupons pendant 3 mois¹. Grâce à ces dispositions et à une propagande active, les résultats furent encore supérieurs à ceux de 1915; « leur ampleur témoignait de l'efficacité des efforts de la Banque. » Cette fois elle avait recueilli plus du tiers du produit total de l'emprunt : le capital nominal souscrit s'élevait à 3.948 millions 566.020 francs et le nombre des souscriptions atteignait 828.652.

Avec le troisième emprunt, émis en 1917, le capital nominal souscrit aux guichets de la Banque atteint 5.061.808.250 francs, soit plus du tiers des sommes reçues par le Trésor, avec 738.315 souscripteurs. Les coupons venant à échéance avant le 16 février 1918² des valeurs admises aux avances avaient été acceptés en paiement des souscriptions.

Enfin en 1918 de nouveaux progrès étaient réalisés : les souscriptions au quatrième emprunt, à l'emprunt de la Libération, centralisées par la Banque étaient

1. L'emprunt était émis du 5 au 29 octobre 1916.

2. L'émission avait lieu du 26 novembre au 16 décembre 1917.

au nombre de 1.520.000 pour un montant en capital de 13.387.900.000 fr. soit près de 45 % des sommes reçues par le Trésor. Six succursales avaient recueilli chacune des souscriptions d'un montant supérieur à 200 millions (Marseille, Lyon, Bordeaux, Nantes, Saint-Etienne, le Havre).

Les chiffres nous manquent pour mettre en lumière les services rendus et le succès obtenu par la Banque à l'occasion de l'emprunt de février-mars 1920. Mais ce que nous venons de voir suffit à garantir leur importance.

Ainsi, sans compter le placement des Bons et obligations de la Défense nationale, la Banque avait recueilli pour le Trésor, dans les quatre emprunts de guerre, plus de 25 milliards de capital nominal, et cela sans recevoir la moindre rémunération¹, malgré les dépenses supplémentaires qui en résultaient à sa charge. Spontanément elle avait dépassé la lettre de ses obligations et apporté un concours actif et entièrement dévoué.

Les services qu'elle rend à l'Etat, en tant que caissier du Trésor, se sont également accrus dans une proportion remarquable depuis 1914. Il suffit de voir s'élever, et très rapidement d'une année à l'autre, le chiffre total des opérations effectuées par la Banque pour le

1. A la différence de la Reichsbank.

compte du Trésor. Dès 1914, il est très supérieur à celui de 1913 (13,746.600.000 fr.) :

1914...	31.089.800.000	1917...	180.247.600.000
1915...	85.483.100.000	1918...	268.361.600.000
1916...	124.188.700.000	1919...	354.536.400.000

Ainsi en 6 ans le total de ces opérations s'était développé dans la proportion de 1 à 26,5 environ. On voit l'importance extraordinaire qu'ont prise en un temps si restreint les services de caisse et de mouvements de fonds que la Banque rend gratuitement au Trésor et dont elle supporte seule toute la charge. Les raisons d'être de cet accroissement se trouvent d'abord dans l'augmentation énorme des dépenses publiques et aussi dans l'adoption de procédés nouveaux de paiement.

En rendant compte des opérations effectuées pour le Trésor pendant l'exercice 1916, le Gouverneur mentionnait parmi elles une rubrique nouvelle, celle des paiements par virements de mandats ordonnancés au profit de ceux des créanciers de l'Etat et des départements qui ont un compte ouvert en banque. L'innovation était l'œuvre d'un décret du 20 juin 1916, inspiré par le désir d'améliorer la situation des fournisseurs de l'Etat et surtout de réagir contre la pratique des paiements en espèces, source de l'accroissement constant de la circulation fiduciaire. L'Etat avait déjà cherché dès le mois de janvier 1916 à généraliser l'emploi des virements et des chèques barrés sur la

Banque de France pour les paiements des dépenses publiques; et c'est ainsi que dans la première quinzaine du mois de juin, par exemple, 3,5 % des paiements de la Caisse centrale du Trésor public avaient seuls été effectués en espèces; mais dans les départements la proportion des paiements en numéraire restait élevée.

Pour remédier à cet état de choses, le décret du 20 juin 1916 institue un régime nouveau avec la collaboration spontanée de la Banque. Les créanciers de l'Etat ou des départements qui ont un compte de dépôt de fonds ouvert à leur nom, soit à la Caisse centrale du Trésor public, soit à la Banque de France ou dans une banque possédant elle-même un compte à la Banque de France, peuvent désormais obtenir le paiement de leurs créances, sans avoir à se déplacer ni à donner personnellement quittance, par l'inscription de la somme due au crédit de leur compte de dépôt. Lorsque le compte est ouvert à la Banque de France ou dans une autre banque, le comptable remet le titre de paiement à la succursale de la Banque de France de sa résidence, qui en accuse réception. Elle retient le titre, s'il la concerne; sinon, elle le fait parvenir à la banque intéressée. L'établissement qui a le compte de dépôt dans ses écritures porte sur le titre de paiement une mention signée constatant que la somme due a été inscrite au crédit du compte indiqué. La lettre d'avis d'ordonnance ou le mandat ainsi annoté est renvoyé au comptable, soit directement par la Banque de France,

soit par son intermédiaire, s'il s'agit d'un virement effectué par une autre banque. Dans ce dernier cas la Banque de France crédite la banque intéressée d'une somme égale à celle qui est indiquée sur le titre de paiement. Elle est couverte au moyen d'un bon de prélèvement sur le compte du Trésor. Ainsi tout se passe par un simple jeu d'écritures, rendu facile par l'intervention de la Banque, qui, en cette circonstance comme en toute autre, constatait le ministre des Finances dans le rapport précédant le décret, n'a pas ménagé son concours à l'Etat.

Ce régime devait entrer en vigueur le 16 août 1916. Il n'était pas applicable sans doute, à tous les créanciers : il faut que le paiement par virement ait été stipulé par le contrat ou demandé par le créancier ; il faut naturellement qu'il possède un compte dans une banque, titulaire elle-même d'un compte à la Banque de France, mais ce sera le cas de tous les fournisseurs importants, à qui sont dues des sommes élevées ; enfin il ne s'agit que des créanciers de l'Etat ou des départements. Néanmoins dès la fin de 1916 le système était très usité et les règlements par virements atteignaient 500 millions par mois. En 1918 leur moyenne mensuelle dépassait 1 milliard, puisque leur montant global pour l'année s'élevait à 13.325 millions.

Il est vrai que leur champ d'application avait été successivement étendu aux dépenses des régies financières (décret du 16 novembre 1916), aux dépenses

budgétaires du service des Postes et de la Caisse nationale d'épargne (décret du 18 novembre 1916), à celles des chemins de fer de l'Etat (décret du 25 nov.), de l'Imprimerie nationale et de l'administration des monnaies et médailles (décret du 30 décembre).

En 1917 la Commission instituée sous la présidence du ministre des Finances en vue d'étudier l'organisation du paiement des dépenses publiques par virements de comptes et mandats-cartes postaux avait préparé un projet de décret étendant aux dépenses des communes et des établissements publics le système du décret du 20 juin 1916. Mais cette extension était subordonnée à un accord avec la Banque et le décret du 20 avril 1917 n'a visé que l'emploi des mandats-cartes postaux. L'utilisation des virements dans cette hypothèse n'a pu avoir lieu que plus tard, en vertu de la convention du 26 octobre 1917, ratifiée par la loi du 20 décembre 1918.

Le renouvellement du privilège avait fourni à l'Etat l'occasion de s'assurer le maintien du concours très large que lui avait apporté la Banque pendant la guerre pour ses transferts de fonds, ses encaissements, ses paiements et de le développer encore. L'article 7 de la convention du 26 octobre 1917 stipule en effet tout d'abord que la Banque continuera d'effectuer gratuitement le paiement des chèques et virements tirés par les comptables du Trésor sur le compte du Trésor et de prêter à l'Etat son concours gratuit,

dans les conditions fixées par les décrets en vigueur, pour faciliter le règlement par virement des mandats ordonnancés et visés bons à payer établis au profit de ceux des créanciers de l'Etat et des départements qui ont des comptes ouverts, soit à la Banque de France, soit dans une maison de banque titulaire d'un compte à la Banque de France. — Ce n'est que la consécration contractuelle de l'état de choses institué pendant la guerre.

Mais le texte oblige ensuite la Banque à prêter son concours gratuit au Trésor, dans les mêmes conditions, pour faciliter le règlement, par virement au débit du compte-courant du Trésor, des mandats qui lui seront transmis par les comptables du Trésor, après avoir été établis par les communes et les établissements publics au profit de leurs créanciers qui ont des comptes ouverts, soit à la Banque de France, soit dans une autre maison de banque titulaire d'un compte à la Banque de France.

Enfin elle doit encaisser sans frais les chèques tirés ou passés à l'ordre des comptables du Trésor et des régies financières. — Notons à ce propos qu'un arrêté du 5 mai 1916 a donné aux contribuables la faculté d'acquitter, au moyen de chèques barrés assignés sur la Banque de France, leurs contributions directes et autres taxes dont le recouvrement est confié aux percepteurs. La même faculté a été accordée par la suite, en vertu d'arrêtés des 28 juillet et

11 septembre 1916, aux redevables d'impôts et de droits dont le recouvrement est confié aux receveurs des contributions indirectes, des douanes, de l'enregistrement, et aux redevables de sommes dont l'encaissement doit être effectué par les comptables des Postes, si la somme due dépasse une certain minimum¹. Dans tous ces cas la Banque assure l'encaissement gratuit. Cette mesure correspond aux précédentes : de même que la Banque est tenue d'effectuer gratuitement le paiement des chèques ou mandats tirés par les comptables du Trésor sur son compte-courant, de même elle s'oblige à encaisser gratuitement les chèques qui sont à l'ordre de ces comptables."

Ainsi en vertu de l'article 7 de la convention du 26 octobre la Banque a assumé une lourde charge, qui l'obligeait à envisager non seulement une augmentation du nombre de ses agents, mais aussi des installations plus vastes, tant à Paris que dans ses comptoirs. Elle y a consenti, dans le désir de favoriser l'emploi des chèques et des virements, afin de diminuer d'autant l'émission des billets. Les événements de guerre ont contribué à hâter l'évolution qui, depuis 1897 et 1911, tendait à restreindre autant que possible la forme de paiement archaïque qu'est le

1. Il est de 20 francs pour les sommes dues à l'administration des Postes et de 100 francs dans les autres cas, sauf le cas spécial prévu par l'arrêté du 4 mai 1917.

paiement en numéraire. Nous venons d'en voir les résultats en ce qui concerne l'Etat et les administrations publiques. Nous constaterons plus loin que des mesures analogues en vue du même but ont été prises dans les rapports des particuliers entre eux¹.

Il nous reste à étudier, dans cette section, les impôts et redevances dus par la Banque. Jusqu'à l'exercice 1918 ce sont les impôts précédemment établis qui sont perçus et il suffit de noter les variations de leur montant. On constate qu'il ne cesse de s'élever, lentement d'abord, puis rapidement en 1916 et 1917.

1. On a posé à nouveau en 1918 au Parlement (amendement Magniaudé) une question déjà posée en 1897. Puisque la Banque s'acquitte d'une manière qui donne toute satisfaction de la tâche qui lui a été ainsi confiée, pourquoi ne l'étendrait-on pas jusqu'à lui transférer tout le service de la Trésorerie, c'est-à-dire toutes les fonctions des trésoriers-payeurs généraux : recouvrer les impôts et les recettes de l'Etat, payer ses dépenses, effectuer le transfert des titres de rente, etc... ? Ce serait une simplification et une économie pour l'Etat. L'idée a d'ailleurs été réalisée en Belgique. Mais cet exemple est précisément une objection : il a fallu placer près de la Banque de Belgique des agents du Trésor, chargés de vérifier les recettes et les paiements; l'intervention de fonctionnaires de l'Etat reste donc toujours nécessaire et l'économie budgétaire attendue disparaît, sans que le public y trouve plus de commodité. De plus il y a quelque chose de regrettable à faire de la banque d'émission un fonctionnaire de l'Etat, ne fût-ce qu'au point de vue des services de trésorerie. Les agents de la Banque, devenus comptables de deniers publics, devraient être soumis à la direction et au contrôle du Gouvernement. Il vaut mieux ne pas confier à un établissement privé, de peur d'altérer en lui cette qualité qui fait sa force, un service aussi inséparablement attaché à l'Etat moderne et à ses prérogatives que celui du recouvrement des impôts. En matière de trésorerie, comme en général dans les rapports de la Banque et de l'Etat, il y a une juste mesure à observer. Elle a été jusqu'à présent respectée dans les services demandés à la Banque de France, puisqu'ils ne sont pas de nature à l'assimiler, même en apparence, à une banque d'Etat.

Le total des impôts généraux ou spéciaux et des redevances a passé par les chiffres suivants :

1914.....	20.580.983	1916.....	39.752.332
1915.....	23.009.648	1917.....	58.328.856

L'augmentation se manifeste sous toutes les rubriques : les contributions directes s'élèvent, le taux de l'impôt sur le dividende a été porté de 4 à 5 % à partir de 1917, en même temps que les dividendes s'accroissaient; de même le rendement de l'impôt du timbre sur les actions ou sur les intérêts d'avances aux sociétés s'est accru.

Mais il est facile de comprendre que l'augmentation apparaît principalement sous deux chefs : l'impôt du timbre sur la circulation et la redevance à l'Etat. L'un s'est élevé avec l'émission sans cesse croissante des billets :

1914.....	2.168.690 d'impôt sur la circulation.		
1915.....	2.830.139	—	—
1916.....	3.969.170	—	—
1917.....	5.289.220	—	—

L'autre a progressé avec le taux de l'escompte et la circulation productive; de plus il s'y est ajouté la redevance prévue à l'article 4 de la convention secrète du 11 novembre 1911 sur les avances consenties à l'Etat. En 1914 elle atteint au total 15.735.857 francs, ce chiffre comprenant 14.486.160 francs pour la redevance due en vertu des lois de 1897 et de 1911, 1.115.131 francs pour la redevance due sur les avances

faites à l'Etat et 134.566 francs pour la redevance sur les produits résultant de l'élévation du taux de l'escompte au-dessus de 5 %. Cette dernière rubrique ne reparait plus dans les exercices suivants, puisque dès le 20 août 1914 le taux de l'escompte était ramené à 5. Mais les deux autres continuent à coexister :

	(redevance normale)	(sur les avances à l'Etat)
1915.....	10.125.137	7.160.478
1916.....	23.663.217	8.973.597
1917.....	36.249.851 ¹	13.062.911

En 1918, un système fiscal partiellement nouveau apparaît à l'occasion du renouvellement du privilège. Il a été consacré par la loi du 20 décembre 1918; mais sa mise en application a été reportée au 1^{er} janvier 1918, ce qui constitue, il faut le remarquer, une charge supplémentaire pour la Banque, soumise au régime nouveau trois années avant le renouvellement du privilège.

Examinons en premier lieu les modifications apportées à la redevance, telle qu'elle avait été instituée par les lois de 1897 et de 1911. L'innovation essentielle consiste dans le dédoublement de la redevance (art. 4 de la convention du 26 octobre 1917) : à la redevance unique est substituée une redevance double ou, plus exactement, est superposée une redevance

1. A partir de 1917 la Banque distingue elle-même deux éléments dans la redevance due en vertu des lois de 1897 et de 1911 : les produits commerciaux normaux (14.882.554) et l'escompte à des Gouvernements étrangers (21.367.297).

supplémentaire. Car pour l'une, que nous désignons du terme de redevance principale, la base de calcul de 1897 a été maintenue : elle s'obtient en multipliant la moyenne de la circulation productive par une fraction de taux de l'escompte. — Depuis la guerre la circulation productive comprend un élément nouveau, l'escompte de Bons du Trésor à des Gouvernements étrangers. Les avances à l'Etat n'y entrent pas, à ce point de vue du moins, puisqu'elles sont soumises à une redevance spéciale (art. 4 de la convention secrète du 11 novembre 1911). Les effets prorogés n'y entraient pas non plus, mais sans que l'on en vit la raison, puisqu'ils produisaient intérêt, au même titre que les effets renouvelés¹. La convention du 26 octobre (art. 4) met fin à cette anomalie, en décidant qu'au produit obtenu en multipliant le solde moyen de la circulation productive par le taux de l'escompte on ajoutera le montant des intérêts perçus sur les effets prorogés.

D'autre part une modification est apportée au taux de cette redevance. Il est exprimé différemment, ce n'est plus une fraction de taux de l'escompte, mais un pourcentage du produit de la circulation productive par le taux de l'escompte : cela n'a d'ailleurs pas d'importance. Mais l'échelle nouvelle des pourcentages est fortement abaissée, — presque de

1. Ils produisaient des intérêts appréciables : 4.209.734 fr. en 1914, 42.619.060 fr. en 1915, 42.415.543 fr. en 1916...

moitié, — et elle suit plus régulièrement, de demi-point en demi-point, les variations du taux de l'escompte, comme il apparaît dans le tableau que voici :

Taux de l'escompte	Redevance ancienne	Redevance nouvelle
Jusqu'à 3.5 % inclus	$1/8 = 12.5 \%$	5 %
De 3.5 jusqu'à 4 % incl. .	$1/7 = 14.28 \%$	7.5 %
De 4 jusqu'à 4.5 % incl. ..	$1/6 = 16.66 \%$	10 %
De 4.5 à 5 % inclus	id.	12.5 %

Au-dessus de 5 %, il n'est rien changé : pour la portion du produit correspondant à un taux d'escompte de 5 %, la proportion s'applique; l'excédent se partage entre l'Etat (3/4) et la Banque (1/4 à verser au fonds social).

La diminution du tarif se justifie par la coexistence d'une seconde redevance, la redevance supplémentaire, prévue par l'article 4 § 2 de la convention du 26 octobre. Elle est assise sur le même produit que la première, sauf que l'on en déduit, comme il est juste, le montant de cette redevance. Le taux progresse avec l'importance du produit, bien qu'un pourcentage fixe de 20 % soit établi; car il ne porte pas sur tout le produit, mais seulement sur une part progressivement croissante. Il faut diviser le produit en tranches successives de 25 millions. A la base une première tranche va jusqu'à 50 millions et n'est comptée que pour 1/4 de son montant; le prélèvement de 20 % ne s'exerçant que sur ce quart du produit, le taux de la redevance est en réalité de 5 %.

La part comprise entre 50 et 75 millions ne compte que pour 3/8; entre 75 et 100 millions pour 4/8; entre 100 et 125 millions, pour 5/8, etc... et au-dessus de 175 millions, pour la totalité. Le prélèvement de 20 % n'a donc lieu réellement que sur la part du produit qui excède 175 millions; et par suite des dégrèvements opérés à la base, il ne frappe jamais la totalité du produit. Le taux réel croît suivant la progression suivante :

Pour un produit inférieur ou égal à	50 millions, il est de	5 %
—	75	5.833
—	100	6.875
—	125	8
—	150	9.166
—	175	10.357
—	200	11.562

On ne peut nier que ce système des deux redevances ne soit compliqué¹. Quelle est la raison qui a fait renoncer à la simplicité du régime antérieur ? Le but poursuivi n'a pas tant été d'accroître les droits de l'Etat que de chercher une proportion plus équitable entre la charge imposée à la Banque et ses bénéfices.

1. Prenons un exemple : soit une circulation productive moyenne de 4 milliards et un taux d'escompte de 5 %. Calculons d'abord le produit soumis à la redevance principale : 4 milliards $\times$ 0.05 = 200 millions. Le taux applicable à un escompte de 5 % étant de 12.50 % le montant de la redevance principale sera :

$$\frac{200 \text{ millions} \times 12.50}{100} = 25 \text{ millions.}$$

Passons à la redevance supplémentaire : le produit sur lequel elle porte n'est pas 200 millions, mais $200 - 25 = 175$ millions. Mais il ne compte pas pour 175 millions, il faut le diviser en tranches. Les

Le rendement global des deux redevances n'est pas en effet nécessairement supérieur à celui de la redevance unique antérieure : celle-ci variait de 12,5 % à 16,66 %; les deux redevances additionnées, de 10 à près de 32,5 %. Leur minimum est plus faible, mais leur maximum sensiblement plus élevé; et leur total est supérieur ou inférieur au montant de la redevance ancienne, suivant le taux de l'escompte et le montant de la circulation productive. Ainsi, avec le taux d'escompte de 5 % le nouveau système donne plus à l'Etat; avec le taux d'escompte et la circulation productive d'avant la guerre, le rendement serait moins élevé que précédemment. Mais justement la moyenne de la circulation productive s'est élevée depuis la guerre (2.342 millions en 1914, 2.839 en 1916, 4.349 en 1917), comme le taux de l'escompte et il est à prévoir qu'il en sera longtemps ainsi, par suite des besoins de crédit que développera la reprise des affaires. Quoi qu'il en soit, le fait qu'il peut aussi bien perdre que gagner à l'application du régime nouveau

50 premiers millions comptent pour 1/4, soit 12.500.000; les 25 millions suivant pour 3/8, soit 9.375.000; la tranche de 75 à 100 millions pour 4/8, soit 12.500.000; celle de 100 à 125 millions, pour 5/8, soit 15.625.000; celle de 125 à 150, pour 6/8, soit 18.750.000; enfin celle de 150 à 175 millions pour 7/8, soit 21.875.000. Le produit soumis au prélèvement de 20 % n'est donc au total que de 90.625.000. La redevance supplémentaire se monte par conséquent à :

$$90.625.000 \times \frac{20}{100} = 18.125.000 \text{ fr.}$$

Et les deux redevances réunies atteignent le chiffre de 43.125.000 fr.

prouve que l'Etat ne l'a pas institué dans un désir de gain.

Il a voulu réaliser une adaptation plus exacte de l'impôt aux bénéfices de la Banque. Avec le régime pratiqué jusqu'alors le montant de la redevance variait d'après le produit de la circulation productive par le taux de l'escompte et s'élevait par conséquent avec le volume des opérations et, pour un même volume d'opérations, avec le taux de l'escompte. La hausse du loyer de l'argent étant l'indice d'une situation économique difficile, il est juste que l'Etat, c'est-à-dire la collectivité, prenne une plus forte part des bénéfices que rapporteraient à la Banque des circonstances défavorables. Aussi la redevance principale répond-elle encore à cet objet, comme l'ancienne redevance unique. Mais on a considéré qu'il était juste aussi d'asseoir une redevance directement sur les produits que la Banque retire de ses opérations; d'où l'institution de la redevance supplémentaire. Il est vrai que la redevance ainsi calculée variera avec les mêmes facteurs que l'autre, puisque les produits de la Banque s'obtiennent en multipliant la circulation productive par le taux d'escompte. Toutes deux sont assises sur le même produit, suivant un procédé fiscal fréquent aujourd'hui. Mais ce qui les distingue et donne un sens à leur dualité, c'est que leur progression n'a pas la même base : pour l'une, elle suit le taux d'escompte; pour l'autre, l'importance des pro-

duits bruts. De telle sorte qu'un produit identique peut donner lieu à des redevances différentes, suivant les facteurs qui le déterminent. Soit, par exemple, un produit de 200 millions, s'il provient d'une circulation de 4 milliards avec un taux d'escompte de 5 $\frac{0}{0}$, la redevance principale est de 25 millions, la redevance supplémentaire de 18.125.000 francs et leur total de 43.125.000 francs. S'il provient au contraire d'une circulation de 5 milliards avec un taux d'escompte de 4 $\frac{0}{0}$, la redevance principale n'est plus que de 15 millions, la redevance supplémentaire s'élève au contraire à 20.125.000 francs et leur total est de 35.125.000 francs.

Malgré ce qu'un tel résultat présente d'étrange au premier abord, ce système gagne en souplesse et suit mieux les variations de chacun des éléments de la masse imposable. « La combinaison des deux redevances, disait le Gouverneur dans son Compte Rendu à l'Assemblée des actionnaires du 30 janvier 1919, donnera dans les années d'activité rémunératrice de nos opérations un rendement plus élevé que celui du système antérieur; mais par contre elle ménagera les exercices où nos produits tomberaient à un niveau voisin de nos charges d'exploitation. »

Les redevances ont atteint, pour l'exercice 1918, 21.119.107 francs et pour 1919, 37.075.181 francs : chiffres inférieurs à ceux des années précédentes. Mais il faut tenir compte de ce fait que, depuis 1918,

la redevance a cessé de porter sur deux catégories très importantes d'opérations, les avances à l'Etat et les escomptes de Bons du Trésor à des Gouvernements étrangers, qui sont soumises désormais à des prélèvements spéciaux¹.

La redevance principale et la redevance supplémentaire, décide l'art. 4 § 3 de la convention du 26 octobre 1917, seront perçues sans préjudice des impôts dus par la Banque, tels qu'ils sont déterminés par les lois existantes. Elles constituent une charge spéciale imposée à la Banque et doivent par conséquent se cumuler avec les impôts généraux. Mais il faut remarquer la restriction qu'annoncent les derniers mots : tels qu'ils sont déterminés par les lois existan-

1. La diminution de rendement de la redevance de 1897, devenue la redevance principale, risquait de la rendre inférieure aux besoins du crédit agricole, auxquels elle était affectée; car le projet du Gouvernement destinait le produit de la redevance supplémentaire à d'autres œuvres de crédit, qui dans sa pensée devaient être des organismes susceptibles de coopérer à la reconstitution du pays et à son développement économique. Mais la Chambre des députés manifesta sa volonté que la dotation du crédit agricole ne fût pas compromise par le nouveau privilège. Pour lui donner satisfaction, l'article 3 de la loi du 20 décembre 1918 décida que le produit de la redevance supplémentaire, — ainsi que la part de bénéfices revenant à l'Etat éventuellement, — serait affecté chaque année au crédit agricole, jusqu'à concurrence de la somme nécessaire pour parfaire la dotation résultant de l'application des lois des 17 novembre 1897 et 29 décembre 1911. Le surplus, s'il y a lieu, serait réservé et versé à un compte spécial du Trésor, jusqu'à ce que des dispositions législatives aient déterminé les conditions dans lesquelles ce produit serait affecté à des œuvres de crédit. Le Parlement seul peut donc, contrairement à ce qui a été dit, décider quel emploi il convient d'en faire. C'est ainsi qu'une loi du 23 octobre 1919 a réglé l'affectation des 2/3 de l'excédent, en les destinant à fournir des subventions et des avances à la Banque nationale du commerce extérieur.

tes. La suite du texte en précise le sens : « Toute majoration de ces impôts et toute création d'impôts qui atteindraient les opérations déjà frappées par les redevances seraient compensées avec le montant de ces dernières, l'excédent étant perçu en sus, le cas échéant. » Pour prendre l'exemple cité par le ministre des Finances à la Chambre des députés le 23 juillet 1918, si un impôt nouveau sur le chiffre d'affaires atteignait la Banque pour un montant de 70 millions, alors que les redevances s'élevaient à 40, la Banque n'aurait pas à payer l'un et l'autre, soit 110 millions, mais 70 seulement parce que les 40 millions dus à titre de redevances se compenseraient pour le tout avec l'impôt nouvellement créé; elle ne supporterait cet impôt en réalité que pour 30 millions, c'est-à-dire dans la mesure où il excède le montant des redevances; pour le reste, il se confond avec elles, de sorte que s'il ne frappait pas la Banque pour 40 millions au moins, elle ne le paierait pas du tout.

On comprend qu'une telle conséquence ait soulevé des objections au Parlement. M. Milliès-Lacroix, rapporteur au Sénat, a exposé qu'il était anormal de faire compensation entre les redevances et les majorations ou créations d'impôts, parce que les redevances constituent la contrepartie du privilège et que, dans la mesure où la compensation s'opérera, cette contrepartie disparaîtra; ou bien, si l'on considère les choses sous un autre aspect, la Banque se trouvera soustraite,

tout au moins pour partie, à un impôt général. Est-ce admissible ?

Le Gouvernement l'a pensé et il en a indiqué les raisons : « S'il ne convenait pas de soustraire la Banque aux sacrifices que le législateur se trouvera dans la nécessité de réclamer au pays, l'équité, aussi bien que le souci d'un juste équilibre entre les ressources et les charges fiscales de notre institut d'émission, commandaient de prévenir les doubles emplois éventuels entre les mesures qui pourraient être prises à l'avenir et celles qui étaient arrêtées dans la convention ¹. »

Il y a en effet un double motif à la disposition que nous étudions : d'une part le souci de ne pas écraser la Banque sous les charges fiscales, alors qu'en outre des impôts qu'elle paie, elle est assujettie à d'autres charges, assez lourdes, au profit du Trésor ou de la nation : il vaut mieux lui demander quelques millions de moins que de la gêner, avec le risque d'en faire sentir le contre-coup sur les conditions du crédit dans le pays. — D'autre part l'équité : l'impôt spécial de la redevance est établi à la charge de la Banque en considération des impôts généraux du moment et de leur insuffisance à son égard. Cette insuffisance s'atténue ou disparaît, s'ils sont majorés ou s'il en est créé de nouveaux. L'innovation fiscale ne fait en quelque

1. Exposé des motifs du projet de renouvellement. Doc. Parl. Chambre, 1917, Ann. n° 4039, p. 1831.

sorte que demander à l'ensemble des contribuables l'équivalent total ou partiel de ce qui était déjà demandé à la Banque au moyen de la redevance. Lui réclamer la redevance et l'impôt nouveau ou la majoration de l'impôt serait lui réclamer deux fois la même chose. La compensation doit s'opérer et la plus forte des deux sommes être seule exigée.

D'ailleurs l'impôt nouveau auquel il aurait pu paraître injuste de la soustraire, la contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre, lui avait été rendu applicable par une disposition spéciale de la convention du 26 octobre 1917, tout au moins sous une forme équivalente.

La question de l'application à la Banque de France de la contribution instituée par la loi du 1^{er} juillet 1916 a soulevé de graves difficultés. Par diverses lettres adressées au ministre des Finances (16 août, 31 octobre, 12 novembre 1916) le Gouverneur soutenait cette idée que la loi n'était pas applicable à la Banque et il en donnait la raison suivante : « Le Conseil général considère que les rapports de la Banque et de l'Etat sont placés sous un régime de charte contractuelle; toute modification à ce régime spécial établi, non seulement pour le temps de paix, mais aussi pour le temps de guerre, par des conventions librement débattues et sanctionnées par des lois, ne peut être effectuée que dans la même forme et après entente préalable. »

Ce raisonnement nous paraît procéder d'une con-

fusion : tout n'est pas de nature contractuelle dans les rapports de la Banque et de l'Etat. Etant un établissement privé, elle est soumise en principe à toutes les lois qui obligent les particuliers, et notamment à tous les impôts généraux institués par le législateur. Elle est soumise à la patente, à l'impôt du timbre sur les billets, à l'impôt sur le revenu ; pourquoi ne serait-elle pas soumise à la contribution extraordinaire frappant tous ceux, quels qu'ils soient, qui ont, pendant la guerre, réalisé des bénéfices exceptionnels ou supplémentaires ? La seule question à se poser était de savoir si la Banque de France avait réalisé de tels bénéfices. Or sur ce point il n'y avait pas de contestation possible. Sans doute ses bénéfices de guerre n'étaient pas dus aux opérations commerciales habituelles ; le volume de ces opérations restait inférieur depuis 1914 à la moyenne des dernières années d'avant guerre. Mais depuis le 1^{er} août 1914 des opérations extraordinaires avaient été provoquées par la guerre : avances à l'Etat et escompte de Bons du Trésor français à des Gouvernements étrangers. L'intérêt des avances consenties à l'Etat avait été la source pour la Banque de produits considérables, sans cesse croissants :

1914.....	8.602.739	1916.....	71.530.054
1915.....	56.899.847	1917.....	103.860.958

Même progression pour les produits dus à l'escompte
de Bons du Trésor à des Gouvernements étrangers :

1915.....	13.989.249	1917.....	150.820.409
1916.....	58.083.672		

Il y avait là sans nul doute des bénéfices de guerre, dont l'existence justifiait l'application à la Banque de la contribution extraordinaire. D'ailleurs en réalité la Banque contestait moins le principe de cette application qu'elle ne cherchait à négocier des modalités spéciales. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement la dispensa de faire sa déclaration dans le délai fixé par la loi, se réservant de trancher la question lors du renouvellement du privilège.

La solution est contenue dans l'art. 2 de la convention du 26 octobre 1917. Ce texte n'applique pas purement et simplement à la Banque la loi du 1^{er} juillet 1916; mais il établit, pour tenir lieu de la contribution sur les bénéfices de guerre, un système de prélèvements au profit de l'Etat. Reprenons ces deux propositions.

On n'a pas fait application à la Banque du système de droit commun. Le Gouvernement en a donné deux raisons. D'abord la contribution à laquelle la Banque aurait été assujettie en vertu de ce système n'aurait fourni qu'un produit inférieur au système spécial convenu. L'application aux bilans de la Banque de la jurisprudence adoptée pour le calcul des bénéfices

de guerre aurait diminué ses produits annuels dans des proportions telles qu'elle n'aurait été impossible que pour des sommes réduites. Il est facile de vérifier, au moins approximativement, l'exactitude de ce premier argument¹.

Le bénéfice normal annuel de la Banque, d'après les trois exercices qui ont précédé la guerre, ressort, déduction faite de certaines charges exceptionnelles, à 37.705.000 francs. Par conséquent pendant la première période à considérer pour l'établissement de la contribution (1^{er} août 1914—31 décembre 1915, soit 17 mois) le bénéfice proportionnel aurait été de 53 millions 415.000 francs. Le produit brut réalisé atteignait, après élimination des charges exceptionnelles, 92 millions 607.672 francs. Mais il faut en retrancher les amortissements correspondant aux risques courus sur le portefeuille. La jurisprudence de la Commission supérieure admet, dès la première période, un amortissement de 100 % des créances prorogées sur l'étranger ou les pays envahis et de 65 % pour les autres. En admettant même que par suite des garan-

1. Les Commissions de la Chambre chargées d'examiner le projet de loi portant renouvellement du privilège avaient demandé au ministre des Finances de leur indiquer le résultat qu'aurait donné l'application à la Banque des lois sur la contribution extraordinaire des bénéfices de guerre et de la jurisprudence de la Commission supérieure, en assimilant la Banque à une entreprise commerciale ordinaire. M. Klotz par une lettre du 28 janvier 1918 (citée dans le rapport de M. Landry, Doc. Parl. Chambre, 1918, Ann. n° 4429, p. 69) avait fourni les calculs demandés. Ce sont eux que nous reproduisons.

ties que possède la Banque on n'eût admis pour elle qu'un amortissement de 5 0/0, la somme qu'il exigeait s'élevait encore à plus de 90 millions (1 milliard 838 millions d'effets prorogés le 31 décembre 1915). En la déduisant du produit réalisé, il ne ressortait qu'une somme très inférieure au bénéfice normal. Aucune imposition n'aurait été due pour cette période.

Passons à la suivante, c'est-à-dire à l'année 1916. Le produit est de 105.957.000 francs. Mais le portefeuille prorogé est encore de 1.340 millions à la fin de 1916; un nouvel amortissement de 5 % est admissible, soit de 10 % au total, ce qui fait 134 millions; 90 millions ayant déjà été comptés dans la période précédente, il n'y a à tenir compte dans celle-ci que de l'excédent, 44 millions. Mais il y a aussi des risques à couvrir relativement aux 700 millions d'avances sur titres : elles ne sont plus garanties en totalité, par suite de la baisse des cours et la Banque se trouve à découvert pour l'écart entre le montant des sommes avancées et les cours actuels. Il convient de prévoir un amortissement à ce titre de 11 % environ, soit 77 millions. Les amortissements au total atteignent donc 121 millions, chiffre supérieur aux produits de l'exercice. Pour l'année 1916 encore aucune imposition n'aurait été due.

Pour la dernière période, l'année 1917, le produit brut atteint 242.421.000 francs. Mais le portefeuille prorogé, qui est de 1.137 millions au 31 décembre 1917,

peut alors faire l'objet d'un amortissement de 20 %, car il ne contient plus guère, à ce moment, que des effets des régions envahies : soit 227.400.000 francs, à ramener à 93.400.000, en tenant compte des amortissements déjà effectués. En outre il y a de nouveaux risques à courir sur le portefeuille des avances sur titres, par suite de la baisse continue des cours ; ils justifient un amortissement de 14 millions ; il y a aussi des pertes de change, s'élevant à 7 millions... Au total le bénéfice passible de l'impôt apparaît de 90.311.000 francs, ce qui au taux fixé par les lois des 1^{er} juillet, 30 décembre 1916 et 30 décembre 1917 donnerait lieu à une contribution de 72 millions environ. Voilà donc tout ce qu'aurait produit l'application de la loi, du 1^{er} août 1914 au 1^{er} janvier 1918.

On a, il est vrai, contesté l'exactitude de ces calculs, en discutant la gravité des risques courus par la Banque et des amortissements qu'ils justifient. Pour nous en tenir aux seuls risques dont le ministre des Finances ait fait état dans son argumentation, on a soutenu que la perte définitive sur les effets prorogés ne serait pas considérable : les commerçants français tiennent à faire honneur à leur signature, les sinistrés des régions envahies seront indemnisés et mis par conséquent en mesure de se libérer ; d'ailleurs la plupart des effets escomptés par la Banque avaient été avalisés par une autre banque. Quant aux avances sur titres, la Banque elle-même aura

intérêt, a-t-on dit, à proroger les avances consenties pour éviter de réaliser son gage avec perte; elle attendra le relèvement des cours et parviendra à rentrer dans la presque totalité de ses avances. Les risques courus par la Banque de France seraient donc en réalité restreints et provisoires.

On remarquera cependant que tout ce raisonnement ne se fonde que sur des probabilités et des pronostics. Et de deux choses l'une : ou bien on veut appliquer à la Banque le régime ordinaire, et alors il faut le lui appliquer tel qu'il fonctionnait, avec les règles de calcul habituellement suivies, sans l'y soustraire quand il paraît devoir lui être avantageux; ou bien on reconnaît qu'il faut y renoncer, que sa situation est particulière et l'on doit accepter l'idée d'un régime spécial.

La seconde raison que donnait le Gouvernement en faveur de cette idée n'a soulevé, elle, aucune objection; elle était toute dans l'intérêt de l'Etat. C'est que la contribution sur les bénéfices de guerre devait prendre fin au douzième mois qui suivrait la cessation des hostilités.¹; or les bénéfices exceptionnels de la Banque continueront longtemps après la fin de la guerre, tant que les avances à l'Etat et les Bons du Trésor escomptés à des Gouvernements étrangers n'auront pas été remboursés. De plus la

1. En fait elle a pris fin le 30 juin 1920.

liquidation de la contribution devrait être achevée à l'expiration de l'année qui suivrait la cessation des hostilités; or ce serait forcer la Banque soit à considérer son portefeuille comme net de tous risques et à payer pour des bénéfices qu'elle ne recueillerait peut-être pas ensuite, soit à liquider les situations en suspens, à refuser le renouvellement des effets ou des avances, à exécuter ses débiteurs, anciens mobilisés ou habitants des régions envahies et à jeter sur le marché le stock des valeurs qu'elle détenait en gage avec le danger d'un effondrement des cours.

Pour ces diverses raisons l'adoption de modalités spéciales s'imposait, si l'on voulait atteindre les bénéfices de guerre de la Banque de France. Quel a été le régime institué? — Puisque les bénéfices de guerre provenaient de deux sources, les avances à l'État et les escomptes de Bons du Trésor français à des Gouvernements étrangers, il suffisait de faire porter la contribution sur ces deux sortes d'opérations. Aussi l'art. 2 de la convention du 26 octobre 1917 décide-t-il que l'État prélèvera 85% du produit de l'escompte de Bons du Trésor français à des Gouvernements étrangers et 50% des intérêts perçus sur les avances à l'État, sans y compter l'intérêt supplémentaire de 2% visé aux art. 4 et 5 de la convention du 21 septembre 1914.

Cette contribution remplace la redevance antérieurement due sur ces éléments, qui ne sont plus repris dans la circulation productive. L'escompte de Bons du

Trésor aux Gouvernements étrangers entrain en effet jusqu'alors dans la circulation productive et à ce titre, en supposant que le taux d'escompte fût de 5 %, les produits en résultant étaient soumis à un prélèvement de 1/6 de sorte que l'État recueillait 0 fr. 833 % et la Banque 4 fr. 166 %. Pour les avances à l'État, la redevance était de 1/8 du taux de l'intérêt, soit 0 fr. 125 % à l'État et 0 fr. 875 % à la Banque. Désormais lorsqu'elle escompte à 5 % des Bons du Trésor à un Gouvernement étranger, elle ne garde pour elle que 15 % du produit, c'est-à-dire un intérêt de 0 fr. 75 %; le reste 4 fr. 25 % va à l'État. Quant à l'intérêt des avances à l'État, il se partage par moitié; l'État et la Banque ont droit chacun à 0 fr. 50 %, tant que l'intérêt est fixé à 1 %; lorsqu'il s'élèvera à 3 %, un an après la cessation des hostilités, la part de la Banque demeurera fixée à 0 fr. 50 %¹, l'intérêt supplémentaire ayant une

1. Ainsi la Banque retire un profit moindre des avances à l'État français que des escomptes aux Gouvernements étrangers : 0.50 contre 0.75 %. — On a cherché par cette fixation du profit laissé à la Banque à n'en faire que l'équivalent approximatif des frais que lui occasionnaient ces opérations. C'est du moins ce que l'on a soutenu; les charges occasionnées à la Banque par ses avances auraient été assez voisines de cette proportion de 0.50 % qui représente l'intérêt net qu'elles lui procurent. Mais les calculs faits pour démontrer cette équivalence nous paraissent peu sûrs. M. Landry rapporteur à la Chambre des députés, arrivait à cette conclusion, que sur la part d'intérêt allouée à la Banque sur ses avances à l'État il ne lui restait net que 0.15 %. M. Milliès-Lacroix, rapporteur au Sénat, entend prouver que c'est 0.32 %. M. Landry raisonne ainsi : sur 20 milliards de circulation moyenne en 1917, 14 milliards sont dus aux avances ou aux escomptes faits à des Gouvernements étrangers : soit 7/10. Les frais généraux de la Banque ayant atteint 59 millions cette année, on peut dire que les 7/10 de ces frais, soit 41 millions, proviennent des opérations exceptionnelles de guerre. 41 mil-

affectation spéciale d'amortissement, ainsi d'ailleurs que la part prélevée par l'État, comme nous allons le voir.

Les sommes versées de ce chef par la Banque ont atteint des chiffres importants : en 1918, 70.769.145 fr. sur les avances à l'État et 148.551.666 fr. sur les Bons du Trésor escomptés aux Gouvernements étrangers ; en 1919, respectivement 107.771.518 fr. et 157.847.242 fr. On ne peut donc reprocher au régime adopté d'avoir un rendement insuffisant. Il présente de plus l'avantage d'écarter toute contestation et d'avoir une durée d'application illimitée dans l'avenir.

Le point de départ de son fonctionnement était

lions pour 14 milliards, cela représente un pourcentage de frais de 0.30 % ; il reste 0.20 % de bénéfice, dont il faut encore déduire l'impôt du timbre. M. Millès-Lacroix reproche à ce raisonnement de ne pas tenir un compte suffisant des frais dus au fonctionnement normal de la Banque : ils seraient réduits à 18 millions environ en 1917, or ils étaient en 1913 de 36 millions et ce sont des dépenses peu compressibles. Pour sa part il raisonne autrement : pour évaluer les dépenses que la Banque supporte par suite de ses opérations exceptionnelles de guerre, il compare ses frais généraux de la dernière année normale d'avant-guerre, 36 millions, et ceux de 1917, dernière année de guerre dont les résultats étaient alors connus, 59 millions. La différence, 23 millions, représente les frais entraînés par les 14 milliards d'avances à l'État et d'escomptes à des Gouvernements étrangers, ce qui fait ressortir à 0.16 % le pourcentage des frais et par conséquent la part d'intérêt annuel restant à la Banque, déduction faite de l'impôt du timbre, à 0.48 — 0.16 = 0.32 %.

Cette méthode est évidemment préférable à la première ; mais est-elle très sûre ? Les frais généraux comprennent des dépenses très diverses ; peut-on raisonner sur leur ensemble ou bien faut-il en éliminer quelques-unes et lesquelles ? On se trouve sur un terrain trop incertain pour pouvoir y édifier des calculs d'une exactitude rigou-

fixé au 1^{er} janvier 1918. Il restait donc à régler la question des bénéfices de guerre pour toute la période antérieure, depuis le 1^{er} août 1914. Le plus simple n'eût-il pas été d'appliquer au passé le système institué pour l'avenir ? Le Gouvernement ne l'a cependant pas fait, en s'inspirant de l'intérêt de la Banque. La mise en vigueur dans le passé du système établi à partir de 1918 aurait conduit, déduction faite des 61.773.000 francs jusqu'alors payés à l'État à titre de redevances sur les avances à lui consenties ou sur les escomptes accordés à des Gouvernements étrangers, à une perception de 248.642.000 frs. Cette somme a paru excessive au Ministre des Finances : les provisions constituées par la Banque pour faire face à ses risques divers s'élevaient, à la fin de 1917, à 281 millions. Il ne serait donc resté, le versement de la contribution une fois effectué, que 32.400.000 frs. pour couvrir les pertes possibles.

reuse. D'où vient en particulier le chiffre de 59 millions comme montant des frais généraux de la Banque en 1917 ? Et pourquoi raisonner sur un chiffre d'avances et d'escomptes de 14 milliards, alors que leur total au 22 décembre 1917 était de 15.715 millions ?

Mais s'il est dangereux de préciser en chiffres, il n'en est pas moins vrai que les avances à l'Etat et les escomptes à des Gouvernements étrangers, par l'émission considérable qu'ils nécessitaient, ont fortement accru les dépenses de la Banque : les prix de fabrication par billet se sont élevés ; l'accroissement du nombre des billets par rapport aux sommes globales qu'ils représentent (23 millions de billets par milliard de francs, en 1918, au lieu de 10 en temps normal) et l'usure plus rapide qui en résulte contribuent encore à augmenter les frais d'émission. Il ne faut pas oublier non plus les dépenses causées à la Banque par les services de toutes sortes qui lui sont demandés. Il est juste que ces charges aient leur compensation et le bénéfice net qui reste à la Banque, réduit comme il l'est certainement, ne saurait rien avoir d'injuste ou d'immoral.

Il a semblé qu'il y aurait des inconvénients sérieux à découvrir à ce point la position de la Banque.

Aussi le Gouvernement a-t-il préféré se contenter d'un versement de 200 millions, à titre de liquidation forfaitaire de la contribution de la Banque sur ses bénéfices de guerre de 1914 à 1918. Dans cette somme de 200 millions était compris le solde de la redevance due pour l'exercice 1917 sur les escomptes de Bons du Trésor à des Gouvernements étrangers et sur les avances à l'État, solde qui s'élevait à 18.094.139 fr. — Les 200 millions ont été versés dès la promulgation de la loi du 20 décembre 1918, grâce aux fonds versés par la Banque depuis 1917, à un compte d'attente, en vue du paiement de la contribution sur les bénéfices de guerre.

Ici encore on s'est demandé si le sacrifice imposé à la Banque était suffisant. On lui réclame 200 millions; la somme de 81 millions qui reste entre les mains n'est-elle pas disproportionnée aux risques qui lui incombent désormais, puisqu'elle est déchargée du risque relatif aux effets prorogés et à l'avance de 500 millions à la Banque de Russie, qui passe au compte d'amortissement (conventions du 21 septembre 1914, art. 5 et du 26 octobre 1917, art. 3). Les autres risques (avances sur titres, opérations de change...) sont restreints. Le système du forfait est donc avantageux pour la Banque.

Nous le croyons en effet; mais est-il inadmissible qu'elle retire un profit net, d'ailleurs restreint, de ses avances à l'État et de ses escomptes aux Gouvernements étrangers? Elle est soumise à toutes sortes de charges et d'impôts : pour les supporter, il est juste qu'elle fasse quelques bénéfices. D'autant plus que pour l'avenir le système applicable à ses bénéfices de guerre est plus lourd, quant à la quotité et quant à la durée d'application, que le système de droit commun.

« En acceptant cette surcharge, disait le Gouverneur dans son rapport aux actionnaires du 30 janvier 1919, le Conseil général a considéré avant tout l'intérêt que présente, pour la situation monétaire et le crédit du billet, l'affectation des sommes versées au dégagement de l'actif servant de contre-partie à la circulation fiduciaire. » C'est que les sommes dues par la Banque au titre de la contribution sur les bénéfices de guerre, le forfait de 200 millions comme les prélèvements annuels ultérieurs, ne sont pas remises à l'État : il a eu la sagesse d'en ordonner le versement intégral au compte spécial de réserve et d'amortissement institué par l'art. 5 de la convention du 21 septembre 1914, au fur et à mesure de l'encaissement par la Banque des produits correspondants.

Ce compte est destiné à couvrir les pertes en capital¹ qui pourraient se produire sur le recouvrement du portefeuille commercial immobilisé par la prorogation des échéances, ainsi que d'une créance de 500 millions sur la

1. La perte des intérêts reste à la charge de la Banque.

Banque de Russie, puis en seconde ligne à rembourser les avances faites à l'État¹. Au bilan du 24 décembre 1918, le compte d'amortissement apparaissait pour la première fois, avec un montant initial de 437.414.951 francs²; le 24 décembre 1919 il atteignait 702.933.712 francs; le 23 décembre 1920, 1.030.022.068 francs et dès ce moment, étant supérieur aux créances non payées, il pouvait être scindé et un excédent de 121.449.083 frs. être spécialement affecté à l'amortissement des avances faites à l'État.

Pour éviter que des fonds aussi importants restent improductifs, un avenant du 4 mars 1918, passé à la demande des Commissions du commerce et du budget de la Chambre des députés, a complété l'art. 3 de la convention du 26 octobre 1917, en instituant un compte annexe d'intérêts : « La Banque bonifiera le solde du compte d'amortissement d'un intérêt calculé au taux net des avances à l'État, déduction faite de l'impôt du timbre et du prélèvement. Cet intérêt sera porté à un compte annexe le dernier jour de chaque

1. Si le compte d'amortissement ne devait pas servir subsidiairement au remboursement des avances faites à l'État, on pourrait dire que le Trésor ne retirait aucun avantage de la contribution demandée à la Banque sur ses bénéfices de guerre et que l'intervention de l'État sur ce point n'avait pour résultat que d'assurer l'exécution par la Banque d'une mesure d'ordre interne, inspirée par une prudence si élémentaire qu'elle-même l'avait déjà réalisée en constituant des provisions pour risques divers : l'utilisation de ses bénéfices exceptionnels en vue de couvrir ses pertes exceptionnelles. En réalité l'opération est plus large et présente une utilité directe pour l'État, qui y trouve le moyen d'atténuer sa dette.

2. En outre du forfait de 200 millions, il y avait 237.414.951 frs. de prélèvements effectués sur les produits de l'exercice 1918.

semestre. — Au moment de la liquidation finale du compte d'amortissement, il sera fait un décompte récapitulatif des sommes successivement absorbées par l'amortissement ou attribuées à l'État sur le montant du dit compte. — La Banque versera au Trésor une part du compte annexe, proportionnelle au total des sommes attribuées à l'État d'après le décompte récapitulatif susvisé. » — Le montant du compte annexe d'intérêts était pendant le deuxième semestre de 1920, de 4.167.123 francs.

Nous arrivons enfin à une nouvelle imposition spéciale mise à la charge de la Banque : il s'agit du droit que s'est fait reconnaître l'État de prendre une part de ses bénéfices, quand le dividende dépasse une certaine limite. Ce partage suffit-il, comme on l'a dit, à transformer la nature des rapports de la Banque avec l'État et à substituer désormais le système de la régie intéressée à celui de la ferme ou de la concession ? L'institution d'un partage des bénéfices entre l'État et l'exploitant n'est pas un élément distinctif de l'une des formes de l'entreprise publique, par opposition aux autres ; pouvant se rencontrer dans plusieurs d'entre elles, elle ne fournit d'argument dans aucun sens et ne constitue qu'une modalité nouvelle d'imposition. D'ailleurs la modification, si elle existait, aurait son origine en 1897 et non en 1918, puisque l'art. 12 de la loi du 17 novembre 1897, attribuant à l'État les $\frac{3}{4}$ des produits provenant de l'élévation du taux de

l'escompte au-dessus de 5 %, établissait déjà un véritable partage de bénéfices. En 1918 on ne fait qu'y superposer un autre système, fondé sur une base différente.

Il n'a pas trouvé place dans la convention du 26 octobre 1917; il est dû à l'initiative parlementaire. C'est pendant la discussion à la Chambre des députés que se manifesta la crainte que la convention nouvelle ne fût pour les actionnaires la source d'avantages excessifs. Pour donner satisfaction à la volonté nettement exprimée par la Chambre, le Ministre dut entamer de nouvelles négociations avec le Gouverneur de la Banque. Elles aboutirent à la convention additionnelle du 26 juillet 1918.

Cette convention décide qu'à compter de l'exercice 1918 toute répartition d'un dividende annuel supérieur à 240 fr. nets d'impôts par action obligerait la Banque à verser à l'État une somme égale à l'excédent net réparti. Pour prendre un exemple, si les profits de la Banque avaient permis la distribution d'un dividende de 280 fr., les actionnaires ne recevraient que 260 fr., parce que l'État aurait droit en pareil cas à 20 fr. par action.

Aucune fixation de délai ne limite dans le temps l'application de cette mesure, comme l'avaient d'abord proposé les Commissions du commerce et du budget de la Chambre des députés et comme le décidait même une première convention du 16 juillet 1918, restrei-

gnant à la durée du cours forcé le partage du superdividende. On fit observer que les bénéfices de la Banque ne proviennent pas seulement des avances à l'État, mais aussi et surtout des escomptes et des avances sur titres. De plus la Banque, pour échapper au partage, n'aurait eu qu'à ne pas distribuer tous ses bénéfices pendant cette période et à mettre en réserve ce qui aurait pu constituer le superdividende, de façon à le répartir ensuite entre les actionnaires, après la suppression du cours forcé. Les actionnaires, perdant cet espoir par l'absence de toute fixation de délai, préféreront toucher aussitôt des revenus supplémentaires, l'État dût-il concourir avec eux pour prendre une part des bénéfices à distribuer.

Quoi qu'il en soit, la caractéristique du système de la convention du 26 juillet est de se fonder sur les bénéfices de la Banque, quelle qu'en soit la source, — élévation du taux d'escompte ou toute autre, — et de ne les viser qu'en tant qu'ils font l'objet d'une distribution aux actionnaires. Le Conseil général reste libre d'affecter aux réserves une portion des bénéfices ; ce que le législateur a eu en vue, ce sont les dividendes servis aux actionnaires. Il n'a pas été jusqu'à les limiter, mais il les a réduits, en ralentissant leur progression au-delà d'un certain chiffre. La mesure lui a paru d'autant plus opportune que l'on constate leur élévation régulière depuis le précédent renouvellement du privilège : 110 fr. en 1898, 140 en 1909, 200 en 1913,

190 en 1914, 200 en 1915, 240 de 1916 à 1919, 255 en 1920¹; et ne garde-t-on pas le souvenir des dividendes de 350 fr. après la guerre de 1870 ?

L'intervention de l'État peut se légitimer, pourvu qu'elle observe une juste mesure. Or il convient de ne rien exagérer. Ces dividendes de 240 fr. qui, en soi, paraissent énormes, le sont beaucoup moins, si on les rapproche du cours actuel des actions; variant aux environs de 5.500, il ne laisse qu'un rendement de 4 fr. 36 %, ce qui n'a rien d'excessif, eu égard aux rendements actuels des actions de sociétés commerciales. Sans doute la plupart des actionnaires actuels n'ont pas acquis leurs actions à un tel prix; mais achetées à 4.000 fr., leur revenu ne serait encore que de 6 %.

De plus, si l'on compare le produit net commercial distribué entre les actionnaires et le total des impôts et redevances payés à l'État, on constate que la proportion de ces derniers par rapport aux bénéfices n'a cessé de s'élever, et très rapidement, pendant les années de guerre :

1913 ..	impôts :	18.127.221	solde net :	25.384.116	soit :	71 %
1914 ..	—	20.580.983	—	22.785.626	—	86 %
1915 ..	—	23.009.648	—	23.325.790	—	98 %
1916 ..	—	39.752.332	—	28.787.504	—	128 %
1917 ..	—	58.328.856	—	24.030.120	—	243 %

De ces chiffres ressort d'ailleurs une autre indication : c'est que si les dividendes ont augmenté et se

1. 120 fr. pour le premier semestre, 135 fr. pour le deuxième.

sont maintenus à un chiffre élevé pendant la guerre, le bénéfice net n'a pas augmenté d'autant et a même diminué certaines années, passant, par exemple, de près de 29 millions en 1916 à 24 en 1917, puis tombant en 1918 à 18.5 et ne se relevant en 1919 qu'à 22 millions. Il est donc sujet à variations et n'est qu'un des éléments de la fixation du dividende : avec le profit commercial net les revenus du portefeuille propre de la Banque concourent à sa détermination ; ils permettent d'arrondir le chiffre du dividende, de le maintenir à un niveau à peu près constant, malgré les fluctuations des bénéfices et ils contribuent à le constituer pour une part égale ou parfois supérieure à la leur. Or ces revenus, fruits de la propriété personnelle de la Banque, doivent échapper évidemment à toute prétention de l'Etat.

Ce sont probablement ces réflexions modératrices qui ont fait choisir un chiffre élevé comme limite de la participation de l'Etat aux bénéfices. Deux cent quarante francs, a-t-on dit, est un chiffre arbitraire et surtout un chiffre exceptionnel, correspondant à des exercices extraordinaires ; il eût mieux valu prendre comme point de départ le dividende normal, c'est-à-dire la moyenne des dividendes servis pendant les cinq ou dix dernières années qui ont précédé la guerre, ou même, si l'on veut, le plus élevé de cette période, celui de 200 francs en 1913. Le Gouvernement au contraire a voulu respecter le revenu maximum fourni

jusqu'alors aux actionnaires, de façon à ne pas déprécier les titres de la Banque. Il a eu la sagesse de ne pas chercher dans le partage du superdividende une source de gros profits pour lui-même; la règle posée a surtout pour objet de donner une satisfaction de principe à ce sentiment naturel qui fait trouver injuste que des particuliers s'enrichissent avec excès dans l'accomplissement d'un service d'intérêt général que l'Etat leur a confié.

Le partage du superdividende n'a eu l'occasion jusqu'à présent de s'effectuer que pour l'année 1920; le dividende ayant atteint 255 francs, l'Etat a dû recevoir 15 francs par action¹.

Le montant total des impôts généraux ou spéciaux et des redevances, — non comprise la contribution sur les bénéfices de guerre, — a été de 33.138.218 fr. en 1918 et de 53.865.058 francs en 1919. La proportion entre les impôts versés à l'Etat et le produit net commercial distribué aux actionnaires² atteint presque cette année-là 245 %.

1. Les sommes attribuées à l'Etat sont destinées à parfaire la dotation du crédit agricole, telle qu'elle résultait de l'application des lois de 1897 et 1911. Pour le surplus elles sont affectées à des œuvres de crédit (art. 3 de la loi du 20 décembre 1918).

2. Ce produit est de 21.932.061 francs.

SECTION II. — SERVICES DEMANDÉS DANS L'INTÉRÊT GÉNÉRAL.

Nous allons assister depuis 1914 au développement continu des mêmes services que dans la période qui a précédé la guerre : ouverture de guichets nouveaux, élargissement des opérations d'escompte et d'avances sur titres, faveurs consenties aux paiements par écritures. Mais il faudra y ajouter l'étude d'un domaine nouveau, auquel la guerre a donné une importance de plus en plus grande, celui des opérations de change.

L'ouverture de succursales ou de bureaux auxiliaires nouveaux a été naturellement suspendue par la guerre. D'ailleurs dès 1914, la Banque avait exécuté, et bien au-delà, les créations qui lui incombait en vertu de la loi du 29 décembre 1911. Séparée de ses succursales des régions envahies, sans possibilité de communiquer avec elles, la Banque centrale avait installé à Paris, en 1915, dans un de ses immeubles, des bureaux qui assuraient avec les éléments comptables dont on pouvait disposer, le fonctionnement de la plupart des comptes ouverts aux clients de ces succursales ; elle a pu ainsi donner satisfaction aux demandes de 4.000 titulaires de ces comptes et notamment leur permettre de souscrire aux valeurs émises par le Trésor.

Le renouvellement du privilège a été l'occasion

pour le Gouvernement de demander encore l'extension des services départementaux de la Banque. L'art. 6 de la convention du 26 octobre 1917 stipule d'abord le maintien des créations de succursales, bureaux auxiliaires et villes rattachées réalisées par la Banque en dehors de ses obligations. En outre il impose la création de 12 succursales et 25 bureaux auxiliaires, dans le délai de 10 ans à dater de la promulgation de la loi approuvant la Convention, ainsi que l'organisation d'un service d'encaissement dans 50 villes rattachées, au nombre desquelles seraient compris les chefs-lieux d'arrondissement et de canton de 6.000 habitants et au-dessus qui n'étaient pas encore banca-¹bles.

Avec la fin de la guerre, dès 1918, les services des comptoirs évacués furent réinstallés aussi rapidement que possible dans leurs sièges respectifs, au fur et à mesure des possibilités matérielles — bon nombre des immeubles étaient complètement détruits — et de la démobilisation du personnel, si bien qu'à la fin de 1919 la réinstallation était réalisée presque partout. En outre, aussitôt après l'armistice, des guichets spéciaux furent ouverts en Alsace-Lorraine, à Strasbourg, Metz, Colmar et Mulhouse, la Banque ayant voulu répondre sans aucun retard à l'appel du Gouvernement et contribuer, d'accord avec le Haut-Commissa-

1. C'est-à-dire 19 chefs-lieux d'arrondissement et 27 chefs-lieux de canton.

riat, au rétablissement du régime monétaire français dans les provinces reconquises. Un décret du 30 octobre 1919 a autorisé la réouverture officielle des trois succursales de Metz, Strasbourg et Mulhouse, supprimées par la loi du 9 janvier 1872 et la création d'une nouvelle succursale à Colmar; le 8 décembre un bureau auxiliaire était ouvert à Thionville. Le nombre des places bancables atteignait alors 588, non compris Paris, et se décomposait ainsi : 147 succursales, 79 bureaux auxiliaires, 362 villes rattachées.

Avant la guerre les bénéfices des succursales étaient de beaucoup supérieurs à ceux de la Banque centrale. Dès 1915 le rapport s'est renversé et en 1919 on arrive à ces deux chiffres disproportionnés : 475.870.865 fr. de produits bruts pour Paris, et 134.169.188 fr. pour la province. Phénomène sans nul doute passager et dû à ce fait que c'est Paris qui fait les avances à l'Etat et les escomptes de Bons du Trésor aux Gouvernements étrangers; abstraction faite de ces deux sources de produits, le total pour Paris tombe à 78 millions 707. 825 fr.; alors qu'il demeure le même pour les succursales et bureaux auxiliaires.

Si la Banque multiplie ses comptoirs, ce n'est pas pour drainer l'épargne du pays, en concurrence avec les autres banques, mais pour faciliter la circulation monétaire et faire rayonner le crédit. « Il nous appartenait, disait le Gouverneur en 1915¹, d'assurer mal-

1. Rapport à l'assemblée générale des actionnaires.

gré la mobilisation, malgré la guerre et dans la mesure la plus étendue, la distribution du crédit au commerce, à l'industrie, à l'agriculture, aux banques et à tous les établissements qui participent eux aussi à la Défense nationale, à l'approvisionnement militaire et civil et plus généralement au maintien indispensable de l'activité économique sur tout le territoire et jusqu'au front même des armées. »

C'est ainsi que dès les premières menaces du conflit et avant l'établissement du moratorium, à la fin de juillet 1914, la Banque de France permit aux banques de dépôt assaillies de demandes de remboursement, de faire face à leurs engagements, en leur consentant des réescomptes illimités. Du 27 juillet au 1^{er} août son portefeuille commercial doubla, passant en six jours de 1.583 à 3.041 millions. Après le décret de prorogation des échéances de nouveaux escomptes furent consentis, dans la mesure nécessaire. La Banque accueillait, soit directement, soit par l'intermédiaire des banques ou des caisses agricoles, tout le papier correspondant à des besoins légitimes; un bureau spécial d'escompte était même ouvert à Paris pour faciliter aux commerçants et aux industriels l'accès des guichets de la Banque. Son portefeuille total alla jusqu'à atteindre le 1^{er} octobre 1914, 4.476 millions.

Des rentrées importantes commencèrent alors à se produire; le montant des effets prorogés n'était plus que de 3.477.683.317 fr. au 24 décembre 1914.

D'autre part, malgré la fréquence des règlements au comptant due aux circonstances du temps de guerre, les escomptes nouveaux de papier régulièrement payable à l'échéance reprenaient quelque activité : 258 millions 305.468 francs à la même date. Les années suivantes virent s'affirmer cette double tendance à la diminution du portefeuille des effets prorogés et à la reprise progressive des escomptes :

	Effets prorogés	Portefeuille commercial
24 déc. 1915.....	1.838.376.539	394.808.746
23 déc. 1916.....	1.340.839.450	607.714.302
22 déc. 1917.....	1.140.893.089	845.660.763
24 déc. 1918.....	1.028.568.236	1.046.274.834
24 déc. 1919.....	626.438.424	1.268.239.034
23 déc. 1920.....	409.485.617	3.253.756.974

Le total des opérations productives du bureau spécial ouvert à Paris pour les escomptes et les avances intéressant les commerçants et les industriels atteignait 600 millions en 1916, 1.039 en 1917, 1.699 en 1918 et 1.884 en 1919.

Quant au taux de l'escompte, après avoir été de 3 1/2 % pendant presque tout le premier semestre de 1914, il avait dû être porté à 4 1/2 le 30 juillet et à 6 le 1^{er} août¹; mais dès le 20 août il avait été ramené à 5, chiffre auquel il est demeuré fixé pendant toute la guerre et jusqu'au 8 avril 1920, où il a été de nouveau élevé à 6, pour lutter contre la hausse des changes.

1. La Banque d'Angleterre élevait son taux d'escompte dans la même journée successivement à 9 et 10 %.

Nous n'insistons pas sur cet aspect de la question des escomptes, qui serait complètement étrangère aux rapports de la Banque et de l'Etat, si celui-ci ne s'était préoccupé, dès la convention du 21 septembre 1914 (art. 5), de garantir la Banque des pertes qu'elle pourrait subir sur les effets prorogés de son portefeuille. Dans ce but il acceptait de payer sur les avances qui lui étaient faites un intérêt supplémentaire de 2 %, un an après la cessation des hostilités, qui devait être intégralement affecté à un compte spécial de réserve destiné à couvrir les pertes qui pourraient se produire sur le recouvrement du portefeuille commercial de la Banque immobilisé par la prorogation des échéances.

L'organisation de ce compte a été précisée et modifiée lors du renouvellement du privilège (art. 3 de la convention du 26 octobre 1917). Tout d'abord, en ce qui concerne le crédit du compte, nous avons vu que sa dotation avait été considérablement augmentée, puisque la contribution payée par la Banque sur ses bénéfices de guerre y est versée. D'autre part, au débit, les effets prorogés n'entrent que pour leur montant en principal; la perte des intérêts reste donc à la charge de la Banque, ce qui ne résultait pas de la convention du 21 septembre 1914.

De plus il y entre, en outre des effets prorogés, « le montant en principal des créances résultant des versements effectués chez des correspondants alliés

ou neutres en contrepartie de règlement en France, par l'intermédiaire de la Banque, d'effets ou d'opérations antérieurs au 4 août 1914. » La généralité un peu obscure de la formule n'est qu'une façon courtoise de désigner une créance bien déterminée : il s'agit d'une créance de 500 millions correspondant à un crédit ouvert par la Banque de France en vertu d'une convention du 2 février 1915 passée avec la Banque de Russie.

L'opération a été effectuée sur l'invitation du Gouvernement. Son origine se trouve dans une note remise le 13 novembre 1914 par le conseiller de l'ambassade de Russie à M. Delcassé, ministre des Affaires étrangères. Il s'agissait de liquider les engagements des banques russes vis-à-vis de nos nationaux. Des relations économiques importantes existaient avant la guerre entre la France et la Russie et à côté du mouvement industriel s'était développé un mouvement bancaire qui se traduisait surtout par l'escompte des effets tirés par les exportateurs de chaque pays sur les importateurs correspondants, mais aussi par des crédits d'acceptation ouverts par les banques ou par des comptes-courants réciproques. La guerre avait suspendu les relations et faute de moyens de change les Russes se trouvaient fort embarrassés pour effectuer leurs paiements. — La note exposait que les banques étaient actuellement dans l'impossibilité de se procurer les francs nécessaires aux paiements

très importants qu'elles avaient à faire à leurs créanciers français et que la solution proposée par les banques françaises, de faire compensation entre ces dettes et les sommes que le Gouvernement russe avait en dépôt chez elles, était inacceptable. Le ministre des Finances de Russie faisait remarquer que ces dépôts étaient destinés au service des emprunts et aux autres besoins de l'Etat et ne pouvaient par conséquent être affectés à liquider des engagements privés. Il estimait que l'intervention de la Banque de France permettrait de sortir de cette situation : elle avancerait aux banques et aux entreprises commerciales ou industrielles de Russie les sommes en francs nécessaires pour régler leurs dettes, moyennant le versement à la Banque de Russie, par ces banques et entreprises, de la contrevaieur en billets de banque russes, suivant un cours du change à fixer; ces banques et entreprises s'engageraient à rembourser en francs la Banque de France, à la fin de la guerre ou dans un délai à déterminer.

Sur l'insistance du Gouvernement russe le ministre des Finances transmet la note au Gouverneur de la Banque, en « recommandant à la plus sérieuse attention du Conseil général une question d'un intérêt si évident pour nos relations économiques avec la nation amie et alliée de la France. »

La Banque de France ayant accepté la proposition, une convention fut conclue le 2 février 1915 avec la

Banque de l'Etat russe¹ : elle devait payer les créanciers français, sans intérêt ni commission, pour le compte de la Banque de Russie, sur ordre donné pour chaque opération par cette dernière banque, après entente entre elle et les débiteurs russes au sujet des arrangements nécessaires à son propre remboursement. La Banque de Russie ouvrait à la Banque de France un compte, au crédit duquel était inscrit le montant de chaque paiement fait en France. Le Gouvernement russe garantissait la dette ainsi contractée par sa banque.

Les opérations effectuées en exécution de cette convention se sont poursuivies du 18 février au 20 avril 1915, pour une somme totale de 499.087.368 fr. 50 qui a servi à rembourser 75 créanciers français. Ainsi la Banque de France, en même temps qu'elle rendait service gratuitement à une nation alliée, venait en aide aux commerçants, aux industriels et aux banquiers français et faisait réapparaître sur le marché de Paris les disponibilités si nécessaires à la reprise des affaires.

La créance est devenue d'un remboursement très aléatoire, puisque les débiteurs de la Banque de France

1. Les créances visées par la convention provenaient soit d'effets de commerce tirés par des maisons françaises sur des maisons russes, soit d'avances sur titres ou sur effets de commerce consenties par des banques françaises à des établissements russes, soit enfin de crédits de change en comptes ouverts par des banques françaises à des établissements russes.

sont l'Etat russe et sa banque et qu'aucune garantie spéciale n'a été constituée. Aussi était-il juste de l'inscrire au débit du compte spécial d'amortissement : c'était un risque exceptionnel, dû à la guerre, que devaient couvrir les bénéfices de guerre de la Banque ; et si l'on objecte que ce compte sera alimenté en partie par les intérêts versés par l'Etat, il faut se souvenir que l'opération a été entreprise sur l'initiative et le conseil du Gouvernement, dans l'intérêt exclusif du pays, sans que la Banque en ait retiré aucun profit personnel.

La Banque continue à gérer le portefeuille des effets et créances en souffrance ; elle peut ainsi le liquider au mieux des circonstances. Les rentrées obtenues sur leur montant en principal sont portées au crédit du compte d'amortissement. Après avoir été fort importantes pendant la première année de la guerre (1 milliard 639.306.800 francs en 1915), elles ont progressivement diminué (497.537.050 en 1916 ; 199.946.360 en 1917 ; 112.324.860 en 1918), pour atteindre de nouveau en 1919, 402.129.810 fr., grâce au décret du 29 décembre 1918. Le 23 décembre 1920 le montant des effets prorogés était de 409.485.617 fr. ; la créance sur la Banque de Russie subsistait naturellement intégrale. A la même date le crédit du compte d'amortissement couvrait entièrement le total du débit (908.572.985 fr.) et le dépassait même largement.

D'autre part les opérations d'escompte ont été

ouvertes plus largement depuis le renouvellement du privilège et cet élargissement a fait l'objet d'engagements pris par la Banque vis-à-vis de l'Etat. L'art. 1 de la Convention du 26 octobre 1917 déclare en effet que le bénéfice des opérations d'escompte est étendu aux sociétés de caution mutuelle du petit et moyen commerce, de la petite et moyenne industrie; ces sociétés avaient été organisées par une loi du 13 mars 1917 et dès le 27 mars la Banque avait pris d'elle-même ses dispositions pour admettre à l'escompte le papier présenté par elles. — Peut-on dire qu'elle le faisait spontanément et en dehors de toute obligation? On a soutenu qu'elle y était astreinte en vertu de l'art. 2 de la loi du 17 novembre 1897. Il est permis cependant d'en douter, puisque ce texte ne visait que « les syndicats agricoles ou autres » et que ce terme, à l'interpréter dans son sens propre, ne comprend pas les sociétés de caution mutuelle, véritables sociétés, dont le capital est composé de parts nominatives de 50 francs au minimum et doit être versé au moins pour le quart. Il était donc prudent, pour éviter toute incertitude, de consacrer par un texte nouveau l'extension de l'escompte à ces sociétés.

Quoi qu'il en soit, l'utilité de cette mesure était considérable : elle dispense les commerçants ou industriels de rechercher et d'acheter le troisième signature sur les effets qu'ils souscrivent : la garantie de la société de caution mutuelle dont ils sont membres en

lient lieu, de telle sorte qu'elle permet de présenter à l'escompte de la Banque de France une lettre de change portant seulement les signatures du tireur et du tiré, ou même du tireur seul, si l'on y adjoint une garantie additionnelle; c'est une simplification qui facilite le développement du crédit. On a fait remarquer d'ailleurs que ces facilités réalisées en 1917 pouvaient être considérées comme n'étant que l'application de promesses faites dès 1808, l'art. 15 des statuts fondamentaux décidant en termes généraux et vagues qu'il serait pris « des mesures pour que les avantages résultant de l'établissement de la Banque se fassent sentir au petit commerce de Paris. »

Les conventions et la loi de renouvellement de 1918 ne contiennent pas d'autre obligation pour la Banque, relativement à l'escompte. Mais d'autres engagements ont été pris par elle dans une lettre adressée le 28 octobre 1917 par le Gouverneur au ministre des Finances. Celui-ci, par une lettre du 26 octobre, après avoir rendu hommage à l'esprit large et libéral dont avait déjà fait preuve le Conseil général dans cet ordre d'idées, avait appelé son attention sur l'intérêt que présenterait, pour le développement économique de la France, le concours que pourrait donner la Banque de France au commerce d'exportation, à la négociation des effets tirés sur des places non bancables et à l'escompte du papier à deux signatures, appuyé sur un dépôt de titres. Le Gouverneur

répondait en donnant l'assurance que, dans l'avenir comme dans le passé, la Banque ne négligerait aucun effort pour rester digne de la confiance du monde de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Il y ajoutait des engagements précis sur les trois points qui lui avaient été signalées par le Ministre.

En ce qui concerne l'admission à l'escompte du papier d'exportation, les circonstances donnaient à la question un intérêt tout particulier : l'extension des ventes à l'étranger, étant donné l'état de nos échanges et le montant de notre dette extérieure, apparaissait comme une des conditions du relèvement national. Or jusqu'alors le défaut de crédit avait entravé notre commerce d'exportation. Aussi voit-on, d'après la lettre du ministre au Gouverneur, qu'un des vœux présentés avec le plus d'insistance par certains milieux commerciaux concernait l'admission à l'escompte du papier d'exportation dont l'échéance dépasse 90 jours. Le ministre ajoutait d'ailleurs que tout allongement du délai statutaire ne pouvait être, suivant lui, que fermement écarté; il se bornait à souhaiter de la part de la Banque l'interprétation la plus libérale de l'art. 4 de la convention du 11 novembre 1911 et la promesse de son appui aux établissements destinés à seconder les affaires d'exportation, dont le Gouvernement pourrait susciter ou encourager la création.

Dans sa réponse le Conseil général affirmait de son côté qu'il ne convenait pas de chercher des faci-

lités nouvelles dans l'allongement du délai statutoire d'échéance, qui compromettrait le rétablissement progressif de la liquidité de l'actif de la Banque; mais il promettait d'appuyer, dans la plus large mesure compatible avec ce devoir primordial, les initiatives qui auraient pour objet de favoriser l'expansion économique de la France au dehors et de développer l'application des engagements déjà pris en 1911.

Pendant la discussion du renouvellement du privilège, le 24 juillet 1918, le ministre du Commerce avait exposé son plan en matière de crédit à l'exportation. Un établissement spécial serait créé, dont la fonction consisterait, non pas à faire directement l'escompte du papier, ce qui nécessiterait des capitaux énormes et longtemps immobilisés, mais à transformer la créance à long terme sur l'étranger en une créance négociable en France suivant les habitudes françaises. Il créerait un papier escomptable à la Banque de France par le procédé d'acceptations de traites, à 90 jours de vue au maximum, données contre délégation de la créance à long terme et renouvelables à l'échéance jusqu'à la libération du débiteur étranger. L'exportateur peut ainsi se présenter à l'escompte de la Banque de France, sans qu'il y ait rien à modifier à ses statuts. Son rôle demeurerait celui qu'elle joue dans toute opération d'escompte : elle consentirait l'escompte uniquement d'après la surface du tireur et de l'établissement accepteur, sans avoir à connaître

l'opération d'exportation d'où est née la traite ni à s'inquiéter de la solvabilité du tiré, puisque le capital de la banque d'exportation lui garantirait son remboursement en tout état de cause. La Banque demeurerait d'ailleurs libre de refuser l'escompte de traites dont la valeur lui paraîtrait douteuse. — Sous une autre forme, et alors indirectement, elle viendrait en aide au crédit à l'exportation : une partie des redevances qu'elle verse à l'Etat serait attribuée par lui à l'établissement nouveau, pour favoriser son développement.

Ces idées sont aujourd'hui réalisées. Il s'est constitué une banque nationale française du commerce extérieur, sous forme d'une société anonyme au capital de 100 millions, à laquelle l'Etat, par une loi du 23 octobre 1919, a assuré le concours promis. L'art. 3 de cette loi autorise le ministre des Finances à verser à la banque, après prélèvement de l'attribution complémentaire prévue au profit du crédit agricole (art. 3 de la loi du 20 décembre 1918), les deux tiers du produit de la redevance supplémentaire payée par la Banque de France en exécution de l'art. 4 de la convention du 26 octobre 1917. Ces versements servent de subventions et d'avances sans intérêts¹.

1. Ces versements servent en premier lieu de subvention, jusqu'à concurrence de 2 millions par an au maximum, pendant 5 ans au moins et les années suivantes, s'il n'est pas réparti aux actionnaires un dividende supérieur à 6 % ou tant que le montant du fonds spécial de réserve constitué par les versements de l'Etat n'atteindra pas 25 millions. Le surplus est versé à titre d'avances sans intérêts, tant que le fonds spécial de réserve n'aura pas atteint 25 millions.

Pour ce qui est des effets de commerce tirés sur des places non bancables, — ce que l'on appelle le papier déplacé, — il était regrettable qu'ils fussent exclus de l'escompte de la Banque : ce sont surtout des traites tirées par le commerce de gros sur les détaillants des centres ruraux et en général tout le papier agricole. Comme il n'était pas admis dans le portefeuille de la Banque de France et entraînait l'immobilisation de leurs fonds, les maisons qui s'en chargeaient ne l'acceptaient qu'avec des majorations d'intérêts et de commissions. Et cependant ce papier est le plus souvent de premier ordre ; il offre de grandes garanties de solvabilité. Le seul inconvénient réel consiste dans la difficulté matérielle d'encaissement.

Ici encore la Banque de France a promis son concours : reconnaissant « l'intérêt que présentent pour le développement du crédit agricole et de l'activité économique des campagnes de plus grandes facilités accordées à la négociation de ces effets », elle se déclare disposée à les admettre à l'escompte, sauf à se réserver le choix des voies et moyens pour en assurer le recouvrement. Il est certain qu'un tel engagement doit entraîner pour elle une charge assez lourde, mais il est certain aussi qu'il favorise grandement le crédit agricole. Ainsi disparaît une des conditions restrictives mises par la Banque de France à l'escompte du papier commercial.

Une autre est également atténuée : en principe la

Banque ne fait l'escompte d'effets à deux signatures que jusqu'à concurrence de la valeur des titres déposés en garantie additionnelle. Le Conseil général prend ou plutôt renouvelle¹ l'engagement de la dépasser à l'avenir, toutes les fois que la nature des effets et la qualité des deux signatures lui permettront de le faire sans s'écarter des règles de prudence, « auxquelles, en ce moment plus que jamais, il a le devoir, et le souci de s'attacher ».

On assiste ainsi à un assouplissement des règles traditionnelles de l'escompte, grâce à une conciliation heureuse entre les besoins du crédit et les exigences qu'impose la sécurité de l'émission. Il ne faut procéder qu'avec prudence et c'est pourquoi la Banque n'a pu prendre d'engagements absolus ; elle s'est réservé, avec raison, un pouvoir d'appréciation dans chaque espèce, promettant seulement de les examiner dans un esprit large et favorable.

Les avances sur titres n'ont donné lieu à aucune disposition nouvelle, légale ou conventionnelle. Il suffit de noter brièvement leur rôle depuis 1914. Elles ont dû être l'objet, pendant les premiers temps des hostilités, d'une attention particulière, car le public cherchait, sous l'impression des événements, à mobiliser en billets de banque, bien au-delà de ses besoins immé-

1. Il avait été pris déjà dans une lettre du Gouverneur au ministre des Finances du 31 octobre 1896.

diats, tous les titres qu'il pouvait présenter aux guichets de la Banque. Le danger qui en résultait pour elle ressort du fait que la masse des titres sur lesquels elle peut, d'après ses statuts, consentir des avances, dépasse 50 milliards. Il convenait donc de maintenir dans de justes limites des opérations dont l'importance ne devait, à aucun moment, risquer de restreindre les escomptes au commerce et les avances à l'Etat. Le montant annuel des avances sur titres est resté jusqu'en 1918 inférieur à celui de 1913 :

1913..	6.382.410.700	1917..	5.373.300.000 •
1914..	4.716.500.000	1918..	9.243.600.000
1915..	3.238.000.000	1919..	12.298.098.000
1916..	4.212.800.000		

Depuis 1916 la Banque avait été amenée, dans bien des cas, à ne pas tenir compte du minimum des avances ordinaires, fixé avant la guerre à 250 francs, pour permettre aux petits porteurs de mobiliser les disponibilités qu'ils avaient placées en valeurs du Trésor.

Le 8 avril 1920 l'intérêt des avances sur titres a été élevé de 6 à 6,5 %.

Les encouragements donnés par la Banque, dès avant la guerre, à l'emploi des procédés de paiement sans numéraire se sont accentués depuis 1914, puisqu'elle était personnellement intéressée à favoriser les paiements par écritures, qui économisaient les billets de banque et allégeaient la circulation fiduciaire.

L'Etat n'a eu d'une façon générale qu'à stipuler le maintien des initiatives qu'elle avait prises.

Dès 1915, le Conseil général avait dépassé la limite des obligations que lui imposait l'art. 5 de la convention du 11 novembre 1911 : il décidait d'accorder la gratuité aux virements effectués par les titulaires de comptes de dépôts de fonds entre eux ou avec les comptes-courants proprement dits, ainsi qu'à l'émission et à l'encaissement, pour le compte de ses clients, des chèques déplacés payables à l'un quelconque des comptoirs de la Banque. Ainsi toute personne ayant un compte à la Banque, sans distinction, peut faire opérer gratuitement, par ses soins, un envoi de fonds d'une place sur une autre, un règlement par chèque payable sur n'importe lequel des comptoirs. D'autre part le Trésor décidait, sur la demande du Conseil général, que les créanciers de l'Etat pourraient être payés, dans les départements comme à Paris, au moyen de chèques sur la Banque de France.

Ayant constaté l'efficacité de ses efforts, elle les développe et crée en 1916 le chèque barré circulaire, délivré à toute personne sans autres frais que le droit de timbre et payable aux guichets de tous les comptoirs. En huit mois leur émission atteignait 478 millions. Cette forme de chèque rend service aux personnes qui veulent confier leurs disponibilités à la Banque sans se faire ouvrir un compte ou qui, obligées de se déplacer, doivent pouvoir prélever des fonds à tout moment sur un point quelconque du territoire.

L'usage de la lettre de crédit a été favorisé par la suppression de toute commission. L'encaissement gratuit de tous chèques barrés tirés sur une place bancaire a été assuré par la Banque à tous ses titulaires de comptes, quelle qu'en soit la nature. Ils peuvent aussi domicilier gratuitement leurs effets à la Banque de France, c'est-à-dire les stipuler payables à ses guichets ; il suffit de lui remettre avant l'échéance un relevé des effets à payer : faculté très précieuse pour les commerçants, qui sont ainsi dispensés d'avoir à conserver une encaisse considérable et à manipuler des fonds pour leurs règlements. -- Ces diverses facilités étaient portées à la connaissance du public par une brochure explicative largement répandue.

En 1917, la Banque crée de nouvelles Chambres de compensation et prête son concours à la réorganisation de celle des banquiers de Paris. En même temps elle rappelait à ses agents de poursuivre, par tous les moyens possibles, la propagande en vue de la réduction de la circulation fiduciaire et de l'exercer d'une manière pratique auprès du commerce local et des administrations diverses, en étudiant avec chaque intéressé les conditions actuelles de leurs paiements ou encaissements de sommes quelque peu importantes et en recherchant dans quelle mesure le chèque ou le virement pourraient être substitués aux espèces.

Il faut d'ailleurs tenir compte également des mesures prises, comme nous l'avons vu, par le Trésor ou les

administrations publiques, dans leurs rapports avec leurs créanciers ou leurs redevables, ainsi que d'un ensemble de dispositions législatives tendant à accroître les facilités et les garanties des paiements par chèques¹.

Le renouvellement du privilège en 1918 a permis à l'Etat, moins d'imposer à la Banque des obligations nouvelles, que de consolider définitivement les mesures déjà prises par elle. Par l'art. 8 de la convention du 26 octobre 1917 la Banque s'est engagée à exonérer de toute commission, pour tous ses comptes, l'encaissement des chèques barrés tirés sur les places bancables et des chèques tirés sur les banques adhérentes à une Chambre de compensation ou sur leurs correspondants, alors même qu'ils ne seraient pas tirés sur une place bancable. Ainsi le déposant d'un établissement quelconque, dans la plus petite agglomération, pourra régler ses créanciers dans toute la France par l'envoi de chèques, sans avoir à supporter aucun frais : gratuité favorable également au développement des opé-

1. Il s'agit de la loi du 26 janvier 1917 assimilant les agents de change aux banquiers en matière de chèques barrés et exonérant du droit de timbre la mention de domiciliation apposée par le tiré sur un chèque dont le paiement doit être effectué soit à la Banque de France, soit dans une banque y possédant un compte; et de la loi du 2 août 1917, édictant d'une part des pénalités contre celui qui, de mauvaise foi, émet un chèque sans provision préalable ou disponible ou qui retire après l'émission tout ou partie de la provision et d'autre part faisant produire au chèque dont la provision est inférieure à son montant tous les effets attachés aux chèques réguliers, jusqu'à concurrence de cette provision.

ractions des banques locales. — La Banque de France s'engageait aussi à maintenir, pour tous ses comptes, la faculté de domicilier, sans frais, à ses guichets, le paiement des effets de leurs titulaires et d'échanger sans frais des virements entre comptes résidant sur des places différentes.

En outre, à la suite de l'institution du chèque postal par la loi du 7 janvier 1918, les comptoirs de la Banque se sont fait ouvrir des comptes-courants de chèques postaux au bureau de leur région, conformément à la promesse contenue dans une lettre du 26 février 1918 adressée par le Gouverneur au Ministre des Finances¹. L'administration des Postes ouvrit le 1^{er} juillet les premiers bureaux régionaux; à la fin de décembre le mouvement total des comptes de la Banque de France, débit et crédit cumulé, atteignait déjà 525.804.000 fr. et l'année suivante il s'élevait à 5.751.025.000 fr.

1. « La Banque, disait cette lettre, ne peut qu'envisager favorablement une organisation dont les services seconderont utilement tous les efforts qu'elle-même ne cesse de faire pour développer en France les paiements par écritures sans mouvement matériel ni immobilisation d'espèces ou de billets. » — Pour donner en effet à l'institution nouvelle toute son efficacité, il ne suffisait pas que les comptes courants postaux des particuliers puissent être reliés par virement à celui de leurs banquiers; il fallait que ceux des banquiers soient reliés dans les mêmes conditions aux comptes qu'ils possèdent à la Banque de France et, pour cela, qu'elle se fit ouvrir, elle aussi, des comptes postaux.

Les résultats de ces mesures diverses apparaissent dans les chiffres suivants :

	Mouvement général des caisses	Montant des virements dans ce total	Montant des émissions de virements et chèques déplacés
1914	414.600 millions.	329.990 millions.	11.500 millions ¹ .
1915	214.225 —	142.513 —	11.138 —
1916	367.982 —	263.745 —	17.202 —
1917	445.510 —	336.540 —	25.629 —
1918	591.049 —	427.562 —	36.146 —
1919	886.887 —	705.805 —	39.870 —

En 1919, par suite de l'organisation de nouvelles Chambres de compensation, là où le mouvement des transactions locales le permettait, le montant des effets admis par ces institutions était de 12.552.400.000 fr., réglés par compensation jusqu'à concurrence de 8.010.200.000 fr. et pour le reste, par écritures.

On voit l'importance des résultats obtenus. Le maximum sans doute n'est pas encore atteint; c'est l'éducation du public qu'il convient de faire; en outre il faut laisser le temps de développer l'efficacité des mesures prises par la Banque. Elle a consenti, en cette matière comme en d'autres, à supporter des charges assez lourdes; elle y a consenti dans son intérêt propre, afin de réduire l'émission des billets et aussi dans l'intérêt général du pays, afin de stabiliser la situation monétaire. « A ce point de vue, déclarait le Gouverneur en 1918 dans son compte rendu aux actionnaires, l'avantage qui s'attache à prati-

1. Le chiffre de 1914 comprend également les émissions de billets à ordre.

quer l'économie du billet de banque en utilisant mieux les règlements par compensation est au moins égal à celui que présente la centralisation des réserves métalliques ».

Nous arrivons enfin à un dernier domaine où s'est manifestée l'activité de la Banque, en collaboration avec l'Etat, celui du change. C'est là une rubrique nouvelle, dont nous n'avions pas eu à nous occuper dans la période antérieure à 1914 : non pas qu'alors la Banque se soit désintéressée des questions de change ; sa qualité de banque d'émission, gestionnaire des réserves monétaires de la nation, ne le lui permettait pas et notamment en 1912 et 1913, pour ne considérer que ces dernières années, on l'a vue suivre de près le marché du change, avec la préoccupation constante d'éviter l'affaiblissement de ses réserves métalliques et le souci de les accroître, autant que les circonstances le permettaient. Mais à ce moment la politique du change est une matière abandonnée à son initiative ; elle n'apparaît pas dans les rapports de la Banque et de l'Etat.

Avec la guerre au contraire elle en devient un des éléments, parce que le maintien des cours du change devient un facteur puissant de la résistance financière du pays et de la défense nationale : soutenir le change, c'est protéger la richesse de la nation, aux mains des particuliers et dans les caisses du Trésor. L'Etat a intérêt à ce qu'elle ne se dissipe pas en pure

perte dans les achats à l'étranger que ses nationaux et lui-même sont obligés d'effectuer pour mener la guerre à bonne fin. La Banque et l'Etat vont donc collaborer à la même tâche. C'est ce que nous allons constater en étudiant année par année, pour mieux en suivre le développement, la politique adoptée par la Banque en cette matière, depuis le début des hostilités.

Dans les premières semaines de la guerre, par suite du désarroi du marché, les exportateurs ne pouvaient réaliser leur change qu'avec une forte perte; pour y remédier et soutenir les cours, la Banque de France s'était présentée comme acheteur. A partir du mois d'octobre 1914 elle s'attache à renouer et à étendre ses relations avec ses correspondants à l'étranger, prescrit à ses directeurs d'accepter à l'encaissement et à l'escompte les effets tirés sur la plupart des pays alliés ou neutres, de façon à constituer une importante provision de change, qu'elle pouvait mettre à la disposition de sa clientèle aux cours les plus favorables.

D'ailleurs jusqu'au début de 1915 les changes nous étaient demeurés avantageux¹, grâce aux crédits que nous avions au dehors et à l'encaissement des intérêts de notre portefeuille étranger, qui suffisaient à couvrir le déficit de notre balance commerciale.

1. A l'exception du change hollandais qui s'était inscrit au-dessus du pair dès le mois d'octobre 1914.

Mais en février 1915 cet équilibre entre nos créances et nos dettes se trouve rompu par des importations exceptionnelles et le prix de la plupart des devises s'élève au-dessus du pair. Or les circonstances ne permettaient pas de traiter cette hausse du change par les procédés habituels : l'excédent d'importations n'était guère réductible, puisqu'il était nécessité par les besoins de la Défense Nationale; l'élévation du taux de l'escompte, étant donnée la situation du marché des capitaux, aurait été inopérante et risquait seulement d'entraver le rétablissement du crédit commercial et la reprise des affaires; les envois d'or auraient réduit le gage métallique de la circulation fiduciaire, sans apporter au mal un remède définitif.

La hausse s'étant accentuée en mars, la Banque qui jusqu'alors se bornait à traiter à ses guichets les opérations de change, recourt à la vente directe sur le marché, pour régulariser tout au moins les mouvements des cours, s'il n'était pas possible de les ramener et de les maintenir à un chiffre voisin du pair. Le montant des remises sur l'étranger livrées par la Banque pendant l'année 1915, soit à sa clientèle directe, soit au marché public, a atteint près de 800 millions. A partir du mois de juin les ventes de change avaient été subordonnées à la justification de besoins commerciaux, afin de réserver à l'industrie et au commerce français les ressources limitées dont elle disposait et de ne pas alimenter la spéculation sur les devises étrangères.

En outre la Banque de France facilitait l'obtention de crédits en Angleterre ou aux Etats-Unis par d'autres banques françaises, en donnant sa garantie de change ou son cautionnement.

Ce sont des services du même ordre qu'elle a été amenée à rendre au Trésor : son aide s'est manifestée en diverses circonstances. Elle a pris part à la négociation de l'emprunt franco-anglais de 500 millions de dollars émis aux Etats-Unis. Elle a prêté son concours à l'Etat à l'occasion d'ouvertures de crédits obtenues par lui à l'étranger, en vue de dégager le marché du change et de rendre plus aisé le paiement des importations effectuées pour son compte. Au mois de juin le Conseil général s'est engagé à mettre à la disposition de l'Etat les moyens de change nécessaires pour assurer à l'échéance la couverture du crédit ouvert à New-York par les banques du groupe Morgan contre dépôt d'obligations de chemins de fer américains rachetées par le Trésor français. Enfin en vertu de l'arrangement franco-anglais du 30 avril 1915 elle a remis à la Banque d'Angleterre 20 millions de souverains, en contrepartie desquels un crédit de 62 millions de livres sterling fut ouvert à Londres au Trésor français; cet envoi a servi à compenser les sorties d'or anglais résultant de l'affectation partielle de ce crédit au paiement d'achats effectués par le Gouvernement français en Amérique.

L'intérêt de cette convention provient de ce qu'elle

inaugure le système employé par les Gouvernements de l'Entente pour leurs règlements extérieurs, système qui se fonde sur le rôle joué par Londres, dès avant la guerre, comme Clearing-house international et sur la stabilité de la livre sterling par rapport aux autres monnaies alliées. Nos dettes aux Etats-Unis, par exemple, ne seront pas payées par nous en francs, mais par Londres en livres; Londres sert d'intermédiaire, nous ouvre des crédits et sur ces crédits règle nos paiements à l'étranger. De notre côté nous lui envoyons de l'or, qui joue un double rôle : il est la contrepartie des crédits, d'un montant très supérieur, qui nous y sont ouverts et qui maintiennent notre change sur l'Angleterre; en même temps, aux mains de l'Angleterre, il sert à soutenir son propre change à l'étranger. L'or des alliés, — car la Banque de Russie avait accepté un arrangement semblable en avril 1915, — contribue à soutenir les cours de la livre anglaise, instrument de paiement de leurs achats extérieurs. La politique d'accumulation de l'or suivie par la Banque de France trouvait ainsi une justification nouvelle. Les sorties d'or se sont élevées, au cours de l'année 1915, à 566 millions.

En 1916, malgré le déséquilibre croissant de la balance commerciale, la Banque a réussi à en atténuer les répercussions sur le marché des changes. Mais son effort a dû se développer : c'est à plus de 3 milliards et demi que s'élèvent cette année ses ventes

de change. Elle a continué à faciliter la négociation de crédits dans les principaux pays dont le nôtre était débiteur; divers accords ont été conclus ou renouvelés, grâce à son concours, au profit des entreprises françaises. A la fin de 1916 les opérations de crédit négociées sous ses auspices et avec sa garantie dépassaient 600 millions.

En outre apparaît un nouveau procédé pour obtenir des moyens de change : la mobilisation du portefeuille français de valeurs étrangères. A la suite de démarches effectuées par la Banque près des pouvoirs publics, un accord est intervenu en février, par lequel le Gouvernement britannique consentait à lever, en faveur des porteurs français, l'interdiction de vendre à Londres des titres qui n'étaient pas restés en Angleterre depuis le 30 septembre 1914. Une condition y était mise : c'était que les ordres de négociations seraient transmis à la Banque d'Angleterre par la Banque de France, après qu'il aurait été constaté par celle-ci que les titres dont il s'agissait étaient la propriété de Français depuis le 1^{er} août 1914. Un service spécial fut immédiatement organisé par elle à Paris pour recevoir les ordres de vente, centraliser ceux qui parviendraient des comptoirs de province, les transmettre en Angleterre et en surveiller l'exécution. Pour développer ces opérations la Banque prenait à sa charge le port et l'assurance des titres; les vendeurs n'avaient à lui verser aucune commission et ne suppor-

taient que les droits perçus à Londres; la prime du change leur revenait presque intégralement; quant aux intermédiaires qui recueillaient et transmettaient les ordres de vente, leur propagande et leurs services étaient encouragés par l'indemnisation des frais qu'ils subissaient. Peu après, l'activité de ce nouveau service de la Banque fut étendue aux négociations de titres sur la plupart des places neutres d'Europe et d'Amérique. A la fin de décembre 1916 le nombre des ordres reçus s'élevait à 10.894, pour une valeur d'environ 125 millions. Par ce moyen une partie de nos dettes extérieures avait pu être liquidée, notamment en Angleterre.

La Banque fournit enfin son concours gratuit à l'opération entreprise par l'Etat, lorsque le 5 mai il demanda aux détenteurs de certains titres au porteur de pays neutres de les lui prêter, en vue d'accroître les moyens de paiement à l'étranger mis à sa disposition. 748.364 titres furent remis à la Banque, soit directement par les prêteurs, soit par les maisons de banque qui avaient recours à son intermédiaire, pour une valeur nominale de 587.182.023 francs. La Banque de France facilitait ainsi indirectement les ouvertures de crédits consenties au Trésor en Amérique, en Espagne et dans les pays Scandinaves, sur dépôt de ces valeurs.

Tous ces moyens de change n'auraient cependant pas suffi à couvrir les dettes de l'Etat, s'il n'avait

obtenu d'autres crédits de la Banque d'Angleterre ou du Gouvernement anglais; et là encore la Banque de France apparaît, dans des accords semblables à celui du 30 avril 1915. Mais préoccupée de s'assurer pour le lendemain de la guerre un stock monétaire important, elle modifie la forme de son concours. Jusqu'alors elle aliénait l'or qu'elle exportait et d'ailleurs en 1916 des ventes ont encore lieu, puisque le total de l'or vendu atteint à la fin de l'année 1 milliard 57.483.000 francs, dont près de 900 millions à la Banque d'Angleterre seule¹. Mais c'est un remède épuisant et de durée restreinte; aussi une autre méthode se développe-t-elle, précisément à l'occasion des conventions passées entre le Gouvernement français et le Gouvernement britannique. Le prêt est substitué à la vente, de sorte que l'or exporté sera restituable dans la période qui suivra la fin des hostilités, contre remboursement des crédits dont il constitue la garantie. Il continue donc à faire partie de l'encaisse de la Banque et figure dans ses écritures sous la rubrique « Or à l'étranger ». Au 23 décembre 1916 il s'élevait à 1.592.680.318 francs². Au total les sorties d'or depuis le début de la guerre, soit effectives, soit sous forme de prêts à la Trésorerie britannique, atteignaient à cette date 2.568 millions et avaient permis la conclusion d'arrangements qui avaient procuré au Trésor

1. Soit environ 491 millions pour la seule année 1916.

2. Y compris les dépôts libres de Russie et des Etats-Unis.

ou au commerce près de 9 milliards de règlements à l'étranger.

Le concours donné par la Banque au Trésor était entièrement gratuit. Les bénéfices qu'elle réalisait par la vente sur le marché du change qu'il lui fournissait étaient intégralement versés à l'Etat; son compte-courant était crédité de la différence entre le prix de réalisation sur le marché et le cours auquel la cession du crédit à la Banque avait eu lieu.

Avec l'année 1917 le problème du change entre dans une phase nouvelle, par suite de l'intervention des Etats-Unis dans la guerre. En dehors d'un plus large approvisionnement de moyens de change grâce aux avances de la Trésorerie américaine et d'un fléchissement des cours des changes, tout au moins sur l'Amérique et l'Angleterre, la coopération financière du Gouvernement des Etats-Unis a eu cet avantage de dispenser la Banque de France de recourir à de nouvelles sorties d'or pour appuyer les crédits qui nous étaient ouverts. Pendant l'année 1917 les sorties d'or ont atteint 450 millions, dont 2 millions et demi seulement du 28 juin au 31 décembre; 20 sont sortis effectivement à destination de pays neutres, le reste, soit environ 435 millions, a été remis à titre de prêt à la Trésorerie britannique en garantie d'ouvertures de crédits consenties au Gouvernement français. Aucun des arrangements intervenu avec les Etats-Unis depuis son entrée dans la guerre n'a nécessité d'envoi d'or.

La Banque de France a continué à recevoir les titres neutres prêtés à l'Etat (25.776 pour une valeur de 52.389.927 fr.) et à se charger de la négociation des valeurs étrangères à Londres et sur d'autres places (8.340 ordres reçus pour 76 millions).

Au cours de l'exercice les ventes de change mis par la Banque à la disposition du commerce français ont atteint près de 6 milliards; la plus grande partie provenait des avances consenties à l'Etat par les Trésoreries anglaise et américaine. Sur la demande du ministre des Finances, l'obligation de produire des justifications commerciales avait été étendue à la répartition des disponibilités ainsi prélevées sur les ressources du Trésor et portées sur le marché par l'intermédiaire de la Banque. Pour certaines catégories de dettes commerciales le contrôle était exercé directement auprès des créanciers anglais ou américains par les fonctionnaires des agences financières du Trésor français à Londres et à New-York; l'intervention de la Banque se bornait alors à recevoir les versements en francs des débiteurs et à transmettre l'ordre de paiement à l'agence financière intéressée, qui effectuait le paiement. Le concours qu'elle fournit dans toutes ces opérations est gratuit.

En 1918 le système peu à peu organisé pendant les premières années de la guerre a continué à fonctionner sans modification. Les ventes de change opérées par la Banque ont atteint environ 4 milliards et demi,

prélevés tant sur ses propres ressources que sur les disponibilités dont le Trésor l'avait chargée d'assurer la répartition. Aucune sortie d'or n'a été nécessaire, de telle sorte que les prélèvements sur l'encaisse ne dépassent pas le total antérieur de 3.022 millions, dont 1.955 représentent des prêts faits à l'Angleterre et le reste, soit 1.067 millions, des sorties d'or effectives. L'or à l'étranger, y compris les dépôts libres de Russie et des Etats-Unis, atteint 2.037 millions.

Les prêts de titres neutres à l'Etat ont été suspendus à dater du 15 septembre par un arrêté du 14 : à ce moment la Banque de France avait reçu, depuis le mois de mai 1916, date initiale de ces opérations, 788.350 titres d'une valeur nominale de 646.376.100 francs. En outre elle intervint dans l'échange, permis par le même arrêté, des certificats négociables délivrés aux prêteurs de titres contre des obligations de la Défense Nationale ; 36.022 certificats furent échangés par son intermédiaire. Le nombre des ordres de négociations de titres à l'étranger atteignait au total, depuis février 1916, 24.039, avec une valeur de réalisation d'environ 239 millions.

Le 24 décembre 1918 les « disponibilités et avoir à l'étranger » figuraient au bilan de la Banque pour 2.336.472.000 fr., chiffre considérable, provenant en grande partie de la cession faite à la Banque par le Trésor français d'un crédit de 200 millions de dollars, soit au pair 1.036 millions de francs, sur la Trésorerie des Etats-Unis.

Le fait nouveau à signaler en 1918 est l'engagement pris par la Banque envers l'Etat de continuer son aide au commerce français, au lendemain de la guerre, pour ses règlements sur les marchés étrangers. Aucune obligation précise sur ce point n'avait pu être inscrite dans la loi de renouvellement du privilège ni dans les conventions annexes. Un engagement de principe était seul possible; il résulte d'une lettre adressée le 11 juillet 1918 par le Gouverneur au Ministre des Finances¹ : après avoir fait observer que le souci du rétablissement progressif d'une situation monétaire normale et de la reprise des paiements en espèces lui imposerait de ne recourir qu'avec beaucoup de prudence, dans la période qui suivrait immédiatement la guerre, à des arrangements constituant hypothèque sur ses réserves métalliques, la Banque promet de s'attacher à développer les ressources de change mises à la disposition du commerce national, notamment par l'escompte d'effets sur l'étranger, l'achat de chèques ou de devises à court terme, l'achat de coupons. Le Gouverneur ajoute que le Conseil général l'autorise d'autant plus volontiers à donner cette assurance qu'il était déjà dans ses intentions de maintenir son concours au commerce extérieur et de mettre au service du marché du change tous les moyens d'action dont il pourrait disposer.

1. Cette lettre répondait à une question posée par les commissions du Budget et du Commerce, à l'occasion d'un amendement déposé par M. Barthe à la Chambre des députés.

Dès 1919 cet engagement allait trouver à s'appliquer. En effet, la guerre terminée, le concours financier de nos alliés cesse, les dépenses de leurs armées sur notre sol prennent fin, de telle sorte que le Trésor français, qui alimentait pour une grande part le marché du change, a dû suspendre les fournitures de livres et de dollars qu'il faisait par l'intermédiaire de la Banque et dénoncer les arrangements pris avec les importateurs pour le règlement de certaines catégories de transactions, en Angleterre et aux Etats-Unis, moyennant versement de francs dans les caisses de la Banque. Elle seule doit y suppléer désormais sur le marché du change abandonné à ses seules ressources et malgré ses efforts, les livraisons de change au commerce d'importation sont tombées en 1919 à 2.229.700.000 fr., se décomposant ainsi : 1.499.600.000 francs pendant le premier trimestre, 730.100.000 fr. pendant les trois autres : c'est que depuis le mois de mars le Trésor n'avait pu transférer à la Banque aucune disponibilité nouvelle.

Les règlements des importations n'ont pu s'effectuer que grâce à des ouvertures de crédits privées, à l'accumulation de fonds de dépôt dans les banques pour compte étranger, aux achats de valeurs françaises et notamment de fonds publics par les nationaux des pays créanciers et surtout aux ventes de titres étrangers : elles se sont développées particulièrement dans le second semestre, stimulées par la forte prime

des changes et par la réouverture du marché de Londres aux négociations libres depuis le 8 août 1919. Le nombre des ordres de vente sur les places étrangères reçus et exécutés par la Banque a atteint pendant cette seule année 12.510, pour une valeur de réalisation de 124 millions. Enfin la Banque a utilisé la moitié du crédit sur la Trésorerie des Etats-Unis qui lui avait été cédé en 1918 par le Trésor français. Au bilan du 24 décembre 1919 l'avoir en compte des États-Unis à la Trésorerie ne figurait donc plus que pour 518 millions, contre-valeur au pair de 100 millions de dollars. Les autres disponibilités à l'étranger se montaient à 778.615.355 francs. Aucune sortie d'or n'avait eu lieu; au contraire une première rentrée de 59 millions s'était produite en février, à la suite du remboursement par l'État d'un crédit de 7 millions de livres. L'or à l'étranger ne figure donc plus au bilan de fin d'année que pour 1.978 millions.

On sait que le premier semestre de l'année 1920 a été marqué par l'aggravation de la hausse des changes. L'État a prohibé en principe les importations, pour parer au déséquilibre de la balance du commerce. La Banque de son côté a relevé de 5 à 6% le taux d'es-compte, le 8 avril. Ces mesures jointes à l'accumulation dans les banques des dépôts pour compte étranger, dont les soldes avaient pris, à la longue, un gros développement, ont provoqué une détente. Détente passagère seulement, il est vrai, par suite du retrait

ultérieur de ces fonds que les créanciers étrangers ont été amenés à effectuer.

Au bilan du 23 décembre, les disponibilités et avoir à l'étranger figuraient pour 591.735.316 frs. L'avoir en compte à la Trésorerie des États-Unis avait disparu. L'or à l'étranger avait subi une nouvelle diminution de 30 millions environ : son montant était alors de 1.948 millions.

Mais si la matière du change ne devient pas de nouveau totalement étrangère aux rapports de la Banque et de l'État, parce qu'elle ne peut plus l'être depuis la lettre du 11 juillet 1918, le lien qui l'y rattache s'atténue beaucoup. La Banque agit avec les moyens dont elle dispose; l'État de son côté prend, quand il le juge nécessaire, des mesures douanières, restrictives des importations. Le but poursuivi est commun, mais il n'y a plus la collaboration directe du temps de guerre.

Celle-ci se manifestait sous un double aspect. D'abord la Banque aidait l'État à obtenir des crédits à l'étranger; elle l'aidait avec l'or de son encaisse, en l'aliénant ou le prêtant; elle l'aidait aussi en appuyant le crédit de l'État par son crédit personnel et le crédit dont elle jouissait à l'étranger était tel, qu'il a dû souvent faciliter les ouvertures de crédits consenties à l'État. On peut citer à ce propos le fait si caractéristique rapporté par le ministre des Finances à la Chambre des Députés le 9 juillet 1918 : au cours du mois précédent

un Gouvernement neutre qui avait d'abord subordonné l'ouverture d'un crédit dont nous avions besoin chez lui à la constitution d'un collatéral, avait renoncé à cette exigence et à la garantie du Trésor français, si le crédit était ouvert à la Banque de France et pourvu qu'il donnât lieu, par réciprocité, à l'ouverture chez elle d'un compte créditeur à sa Banque nationale.

En second lieu l'État, après s'en être servi pour régler ses propres dépenses à l'étranger, mettait toute une partie des crédits qu'il obtenait d'autres Gouvernements à la disposition du commerce d'importation, par l'intermédiaire de la Banque ; elle se trouvait ainsi chargée de répartir entre les personnes qui en avaient besoin les moyens de règlement extérieur que possédait le Trésor et dont il n'usait pas pour son propre compte.

Or les avances de Gouvernement à Gouvernement ont cessé avec les hostilités ; la source des relations étroites développées entre la Banque et l'État à propos du change disparaissait du même coup. Elles se réduisent désormais à ceci, que lorsque la Banque de France approvisionne de change le marché national, elle ne fait qu'exécuter l'engagement pris envers l'État par la lettre du 11 juillet 1918. C'est peu sans doute ; mais cet engagement, si vague soit-il, n'en marque pas moins l'extension à une matière nouvelle des rapports de la Banque et de l'État : c'est la manifestation, sur un point particulier, d'une tendance générale.

CONCLUSION

Si en effet, parvenus au terme de notre étude, nous jetons un coup d'œil en arrière, nous constatons la tendance, plus ou moins accentuée suivant les circonstances, mais toujours constante, à l'extension des rapports de la Banque de France et de l'État. De 1803 à 1921 cette orientation se dessine à travers le simple exposé des faits. Elle s'affirme surtout à partir de 1870. Jusque là, en dehors du contrôle et des interventions de l'État que justifie la qualité de banque d'émission, il n'y a guère que des rapports de trésorerie. Avec la guerre de 1870 l'aide de la Banque aux finances publiques augmente de volume. Puis des impôts spéciaux sont exigés, le partage des bénéfices apparaît, toutes sortes de prestations sont demandées, les relations deviennent plus actives et plus complexes. La guerre de 1914 n'a fait qu'accélérer ce mouvement.

Est-ce à dire qu'il puisse se poursuivre indéfiniment ? Non, il rencontre une limite. D'abord il faut

permettre à la Banque de vivre, et pour cela ne pas accroître ses charges sans mesure. De plus il faut la laisser vivre en respectant son caractère d'institution privée; par conséquent les rapports de l'État avec elle ne doivent pas être tels qu'ils l'annexent à ses services, sous quelque forme que ce soit, et lui fassent perdre ce sentiment de sa responsabilité et de son indépendance qui lui a permis d'acquérir un crédit personnel inébranlable, aussi bien à l'étranger qu'en France. La Banque et l'État doivent demeurer, l'un vis-à-vis de l'autre, deux individualités distinctes.

C'est cette situation réciproque que traduit avec exactitude le système des conventions passées entre eux, car une convention met en présence deux contractants, qui ont négocié et discuté sur un pied d'égalité, deux volontés équivalentes en puissance, puisque chacune d'elles est aussi nécessaire que l'autre. Il est vrai que les rapports de la Banque et de l'État sont réglés non seulement par des conventions, mais aussi par des lois. Or la loi apparaît au contraire comme l'expression impérative et unilatérale d'une volonté supérieure qui s'impose. D'où cette question : quel doit être, dans les relations de la Banque et de l'État, le rôle respectif de la loi et de la convention ? On pourrait même se demander s'il est admissible que la loi intervienne pour autre chose que la ratification des conventions conclues.

Mais sur ce second point il n'y a pas de doute : on

ne contestera pas que des mesures telles que le renouvellement du privilège, la durée pour laquelle il est accordé, la fixation du maximum de l'émission, l'établissement du cours légal ou du cours forcé relèvent de l'État seul. On ne le met pas en doute, parce qu'il est évident qu'une institution privée, quelle qu'elle soit, ne doit pas avoir à statuer sur ces questions d'ordre public. Sans doute la Banque pourra donner son avis, demander que telle mesure soit prise, mais c'est l'État seul qui décidera, en toute indépendance, s'il doit la prendre et au cas où il la prend, elle vaut par sa seule volonté. Les questions qui se rattachent à l'émission des billets sont essentiellement d'ordre public et réservées à l'État; en concédant le privilège il ne peut abdiquer ses prérogatives.

Par contre, dès qu'il ne s'agit plus de l'émission, mais, par exemple, d'avances, d'exemption de frais ou de commissions, on ne comprendrait plus que l'État ordonnât. Il doit négocier pour obtenir l'engagement de la Banque de prendre telle mesure, comme il négocierait avec toute autre banque, dont il voudrait obtenir un service ou devenir le client.

Le critérium de distinction entre le domaine contractuel et le domaine légal dans les rapports de la Banque de France et de l'État peut donc se formuler ainsi : les mesures qui ont pour but d'assurer le bon fonctionnement du service de l'émission relèvent de

la loi¹; toutes les autres, de la convention. — Parmi les premières rentrent non seulement celles que nous avons déjà signalées (prorogation du privilège pour une certaine durée, maximum de l'émission, cours forcé), mais encore celles qui s'attachent à réglementer les opérations permises à la Banque (conditions de l'escompte, des avances sur titres) et son organisation intérieure. Les services de trésorerie, les avances permanentes ou temporaires, l'ouverture de comptoirs nouveaux, l'exonération de frais en faveur de certaines opérations, etc... ne peuvent faire l'objet que de dispositions contractuelles.

Faut-il y ajouter les divers impôts, au sens large, dus par la Banque ? En fait c'est à ce propos que s'est posée la question que nous examinons, et sous cette forme pratique : la Banque peut-elle être admise à discuter les modalités des impôts que l'Etat veut lui faire supporter ? La difficulté provient des caractères multiples que revêtent ces impôts. Aussi faut-il distinguer, croyons-nous.

1. Ce qui les caractérise, ce n'est pas le seul fait qu'elles sont déterminées par la concession du privilège de l'émission; car il n'y a pas, entre la Banque de France et l'Etat, de rapports qui ne dérivent pas du privilège, à quelque titre que ce soit: il lui demande des prestations, en considération des bénéfices qu'elle en retire; il lui demande des services qu'elle est moralement tenue et aussi seule capable de fournir, par suite de sa qualité de banque d'émission. Mais ces prestations ou ces services sont des suites indirectes de l'émission. Au contraire les mesures dont l'Etat doit demeurer seul maître sont prises directement en vue de l'émission et en sa faveur; elle est leur but.

En ce qui concerne les impôts propres à la Banque de France (redevances, partage de produits ou de bénéfices), ils constituent évidemment la contrevaletur tout au moins partielle de la valeur du privilège; ils sont le prix de sa concession ou de son renouvellement et des avantages que la Banque en retire; ils sont, en un mot, un équivalent contractuel dont la détermination doit prendre place dans les conventions.

D'autres impôts pèsent sur la Banque, comme ils pèsent sur les autres contribuables : ceux-là n'ont pas à apparaître dans les textes qui règlent ses rapports avec l'Etat, puisqu'elle y est soumise par le simple jeu des lois fiscales générales.

La difficulté n'est réelle que lorsqu'il s'agit d'appliquer à la Banque un impôt général, avec des modalités spéciales. Quelle doit être la solution ? Si cet impôt ne lui est pas appliqué purement et simplement, c'est qu'il paraît ne pas convenir à la situation particulière de la Banque : son produit serait disproportionné à ses forces, trop lourd ou insuffisant. Mais du moment que l'impôt institué est applicable à la Banque de France, il doit en principe lui être appliqué tel qu'il existe. Elle ne peut donc sans son consentement être soumise à un régime plus lourd que celui qui résulte du droit commun. Les modalités spéciales qui l'aggravent doivent être contenues dans une convention. — A l'inverse elle n'a pas droit à un régime plus favorable que celui qui s'applique aux autres contri-

buables. Si elle en demande la faveur, l'Etat seul peut en décider et à ce titre elle peut trouver place dans la loi. Mais d'autre part comme il y a là encore matière à discussion et à négociation entre les deux parties, on comprend que la concession accordée par l'Etat puisse être mentionnée également dans une convention.

Tel est, nous semble-t-il, le système rationnel. La réalité y est-elle conforme ? A peu près exactement, du moins dans la période la plus récente. On remarque en effet que depuis 1911 les conventions prennent une importance beaucoup plus grande, celle qui doit leur appartenir. Pendant tout le xix^e siècle elles ne servent guère qu'à conclure des opérations d'escomptes ou d'avances : on a toujours compris que l'Etat en ce sujet ne devait pas ordonner, mais traiter contractuellement. En 1857 lorsqu'apparaît la première avance permanente, elle est contenue dans un Traité du 10 juin qui en détermine les conditions. De même son augmentation en 1878 résulte d'une convention du 29 mars. Mais en 1878 nous trouvons aussi la solution donnée à la question posée précédemment, en ce qui concerne l'application à la Banque d'un impôt général avec des modalités spéciales, avantageuses pour elles : il s'agit de la réduction de l'impôt du timbre sur la circulation non productive. C'est la loi du 13 juin qui consacre l'exonération fiscale partielle accordée à la Banque, mais dans la convention

du 29 mars le ministre avait pris l'engagement de présenter au Parlement un projet de loi en ce sens. Il apparaît bien ainsi que la mesure était avant tout un élément de la convention, discuté entre les deux parties.

Lors du renouvellement du privilège en 1897, la convention du 31 octobre 1896 n'est encore relative qu'à l'avance permanente et à ses modalités, tandis que la loi du 17 novembre 1897 absorbe le règlement de toutes les autres questions : elle vise non seulement, comme il est naturel, la prorogation du privilège, la situation du Gouverneur et la nationalité du personnel, l'admission à l'escompte, le montant de l'émission, mais aussi la redevance, le partage des produits au-dessus d'un certain taux d'escompte, la création de succursales et bureaux auxiliaires et même l'intérêt de l'avance permanente et les services de trésorerie demandés par l'Etat à la Banque.

En 1911 au contraire le système change et pour la première fois, avec grande raison, la convention contient plus que la loi. La loi du 29 décembre est réduite à trois articles : l'un est relatif au maximum de l'émission, l'autre à l'approbation des conventions et le dernier à une question totalement étrangère aux rapports de la Banque et de l'Etat, à l'affectation des sommes versées par elle à titre de redevance. Les conventions du 11 et du 28 novembre embrassent toutes les autres matières : avance permanente, redevance,

succursales et bureaux auxiliaires, admission à l'es-compte d'effets sur l'étranger¹, gratuité pour les virements et les encaissements, réduction de droits de garde, statut du personnel, versement forfaitaire sur le montant des billets d'anciens types².

La distinction du domaine conventionnel et du domaine légal nous paraît faite ainsi avec exactitude et l'Etat a dû le reconnaître, puisqu'elle a été maintenue en 1918. La loi du 20 décembre proroge le privilège, approuve les conventions, détermine l'affectation des produits des redevances et fixe certaines causes d'incompatibilité avec la Régence de la Banque. Les conventions règlent tout le reste, notamment les avances permanentes, les créations de comptoirs, la gratuité de certaines opérations, le fonctionnement du compte d'amortissement, les services de trésorerie confiés à la Banque, les versements pour billets d'anciens types, les redevances, les prélèvements à titre d'impôt sur les bénéfices de guerre, le partage du superdividende.

On s'est étonné³ que la contribution de la Banque sur les bénéfices de guerre ait été fixée contractuel-

1. On peut y voir un service demandé² à la Banque dans l'intérêt général plutôt qu'une mesure qui se rattache à l'émission.

2. Cette mesure n'est pas prise non plus en vue de l'émission; il faut y voir la volonté de l'Etat de ne pas permettre que la Banque garde le bénéfice qui résulterait pour elle du non-remboursement des billets disparus; il en exige le versement intégral et non seulement un équivalent partiel.

3. M. Milliès-Lacroix dans son rapport au Sénat.

lément; il est pourtant facile de reconnaître le bien-fondé de cette méthode. La Banque avait d'abord prétendu que l'impôt institué par la loi du 1^{er} juillet 1916 ne lui était pas applicable : prétention difficile à admettre, puisque la guerre avait été l'occasion pour elle d'opérations productives nouvelles. La Banque tombait certainement sous le coup de la loi et par conséquent elle avait droit à l'application normale du régime établi pour le calcul et la perception de la contribution. L'Etat a préféré instituer pour elle un régime spécial, un système d'un fonctionnement plus simple et d'un rendement plus élevé. Mais alors il était nécessaire que la Banque s'y prêtât et l'on peut croire que l'un des motifs déterminants de son consentement a été l'affectation donnée par l'Etat aux versements qu'il l'obligeait à faire : on aperçoit là un des éléments de la négociation. La question relevait bien du domaine de la convention.

Les textes actuels traduisent ainsi avec exactitude la nature complexe des rapports de la Banque et de l'Etat. La distinction du domaine contractuel et du domaine légal possède incontestablement une valeur représentative et, pour ainsi dire, symbolique. Mais il ne faut pas croire qu'elle soit dénuée de tout intérêt pratique. Sans doute une disposition possède la même force obligatoire, qu'elle soit contenue dans la loi ou dans la convention, une fois que celle-ci aura été approuvée par le pouvoir législatif. Sans doute aussi le

Parlement, s'il ne peut pas modifier les termes de la convention comme ceux du projet de loi et doit l'approuver ou la rejeter en bloc, a néanmoins la ressource de présenter sous forme d'amendements au projet de loi les mesures qu'il regretterait de ne pas trouver dans la convention; plusieurs fois, lors du dernier renouvellement, la seule expression de ses désirs a entraîné la conclusion d'une convention additionnelle ou rectificative (conventions et avenant du 11 mars et du 26 juillet 1918; de même en 1911 celle du 28 novembre.) Mais précisément on voit que sa volonté qui crée la loi est impuissante à édicter les mesures qui relèvent de la convention; sa volonté une fois manifestée, il reste à négocier avec la Banque, pour obtenir son adhésion à la mesure souhaitée et quelle que soit l'autorité que possède un ministre des Finances, on peut être assuré que la Banque n'hésiterait pas à faire usage de sa liberté de contracter et à refuser son consentement, dans les cas où il y aurait un danger véritable pour elle à l'accorder.

La situation est la même lorsque, au lieu d'une convention additionnelle, on trouve simplement une lettre adressée par le Gouverneur au ministre des Finances, en réponse à une demande exprimée par celui-ci. La lettre contient l'engagement nouveau pris par la Banque, engagement pris la plupart du temps sur un point de détail que l'on ne pouvait introduire dans une convention et qui ne fait souvent que pré-

ciser ou compléter une disposition antérieure; ou bien il s'agit d'un engagement relatif à une matière qui ne permet qu'une promesse de principe, laissant à la Banque un pouvoir d'appréciation vis-à-vis de chaque espèce. Quoi qu'il en soit, les engagements ainsi constatés par des lettres ne diffèrent de ceux qui sont pris dans une convention que par l'absence de ratification législative postérieure : ce qui ne veut pas dire qu'on n'en fasse pas état devant le Parlement, surtout quand ils sont provoqués par ses propres suggestions. Mais, si réduite que soit la négociation préliminaire, encore supposent-ils le libre consentement de la Banque, et la lettre a pour objet de l'exprimer.

Vu :

Le Doyen :

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la thèse :

C. PERREAU.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- Allix.** — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière.*
- Cauwès.** — *Cours d'économie politique*, t. III.
- Gide.** — *Cours d'économie politique.*
- Jèze.** — *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française.*
- Perreau.** — *Cours d'économie politique*, t. I.
- Truchy.** — *Cours d'économie politique.*

OUVRAGES SPÉCIAUX SUR LA BANQUE DE FRANCE

A. — Période antérieure à 1914.

- Bois.** — *La Banque de France et le renouvellement de son privilège en 1897.*
- Brouilhet.** — *Le nouveau régime de la Banque de France; la loi du 17 novembre 1897.*
- Condamain.** — *Essai sur la conduite de la Banque de France aux périodes de crises.*
- Dartiguenave.** — *Les relations de la Banque de France avec le Trésor (1902).*
- Désert.** — *Le privilège d'émission de la Banque de France (1901).*

Flour de Saint-Genis. — *La Banque de France à travers le siècle* (1896).

Hayem. — *La Banque de France de 1897 à 1916.*

Mollien. — *Mémoires d'un ministre du Trésor public* (1780-1815).

Noël. — *La Banque de France. Historique et organisation administrative* (1888).

Passy. — *Histoire de la Banque de France.*

Pommier. — *La Banque de France et l'Etat depuis sa création jusqu'à nos jours* (Th. 1904).

Thaller. — *Examen juridique du privilège d'émission de la Banque de France et du billet de banque.*

— *Notes sur la loi du 17 novembre 1897, portant prorogation du privilège de la Banque de France (Annuaire de législation française, 1897).*

B. — Depuis 1914.

Combat. — *Les finances publiques et la guerre.*

Comptes rendus des opérations de la Banque de France aux Assemblées générales annuelles des actionnaires.

Evesque. — *Finances de guerre au xx^e siècle.*

— *La mobilisation financière en France.*

Gillier. — *Le renouvellement du privilège de la Banque de France* (Th. 1920).

Giraud. — *Le rôle de la Banque de France pendant la guerre* (Th. 1918).

Hayem. — *La Banque de France de 1897 à 1916.*

Jèze. — *Les rapports de la Banque de France et de l'Etat pendant les années 1915-1916 (Revue de science et de législation financières, avril-juin 1918).*

— *Les finances de guerre de la France.*

Lachapelle. — La Banque de France et la défense nationale (*Revue politique et parlementaire*, 1918).

Landry. — Rapport fait à la Chambre des députés sur le projet de loi portant renouvellement du privilège (*Doc. parl., Chambre*, 1918, Ann. n° 4429, p. 59).

Liesse. — *La Banque de France, son rôle et sa fonction : hier, aujourd'hui, demain.*

Milliès-Lacroix. — Rapport fait au Sénat sur le projet de loi portant renouvellement du privilège (*Doc. parl., Sénat*, 1918, Ann. n° 355, p. 609).

Poller. — Le privilège de la Banque de France (*Le-Correspondant*, 25 juin 1918).

Ramondou. — *Etude sur les conditions du renouvellement du privilège de la Banque de France* (Th. 1919).

Sacazan. — *La situation économique et financière de la Banque de France pendant la guerre* (Th. 1918).

Tennenbaum. — *Le rôle de la Banque de France pendant la guerre* (Th. 1919).

PÉRIODIQUES

Débats parlementaires (sur le projet de renouvellement du privilège, à la Chambre des députés, du 17 mai au 31 juillet 1918; au Sénat, 18 et 20 décembre 1918).

Documents Parlementaires.

Economiste européen.

Economiste français.

Journal des Economistes.

Revue d'économie politique.

Revue de science et de législation financières.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le caractère privé de la Banque de France, 7. — Les particularités de sa situation vis-à-vis de l'Etat, 11. — Légitimité d'un contrôle, 12. — Le prix du privilège, 12.

PREMIÈRE PARTIE. — De la fondation à 1914.

CHAPITRE PREMIER.

MESURES SE RATTACHANT A L'EXERCICE DU PRIVILÈGE.

Triple aspect du contrôle de l'Etat, 15. — Les conditions d'exercice du privilège, 15. — La direction de la Banque, 20. — Son fonctionnement, 23.

CHAPITRE II

SERVICES DEMANDÉS A LA BANQUE PAR L'ETAT.

Leur classification, 32.

Section I. — Services demandés dans l'intérêt direct du Trésor. — Le compte courant du Trésor, 33. — Le service de la Dette publique, 39. — Les avances à l'Etat, 40. —

Apparition de l'avance permanente, 44. — Les avances en 1870-1871, 47. — Leur remboursement, 51. — La période contemporaine, 58. — Impôts dus par la Banque : impôt du timbre sur les billets, 62. — Redevance, 66. — Partage de bénéfices, 67. — Valeur des billets détruits, 68.

Section II. — Services demandés dans l'intérêt général du pays. Ouverture de bureaux nouveaux, 70. — L'escompte, 74. — Les avances sur titres, 77. — Les paiements sans numéraire, 79.

DEUXIÈME PARTIE. — Depuis 1914.

Les événements de guerre et le renouvellement du privilège en 1918, 83.

CHAPITRE PREMIER

MESURES SE RATTACHANT A L'EXERCICE DU PRIVILÈGE.

La prorogation du privilège en 1918, 85. — L'exercice du privilège et l'émission, 87. — L'accumulation de l'or, 94.

CHAPITRE II

SERVICES DEMANDÉS A LA BANQUE PAR L'ÉTAT.

Section I. — Services demandés dans l'intérêt direct du Trésor. — Les avances à l'Etat, 99. — La Convention du 21 septembre 1914, 104. — Le plan de remboursement, 117.

Les escomptes de Bons du Trésor à des Gouvernements étrangers, 123. — Emission des valeurs du Trésor, 124. —

Services de Trésorerie, 130. — Les impôts dus par la Banque, 137. — Le système institué en 1918 : les redevances, 139. — La contribution sur les bénéfices de guerre, 149. — Son affectation au compte d'amortissement, 161. — Le partage du superdividende, 163.

Section II. — Services demandés dans l'intérêt général du pays. — Ouverture de bureaux nouveaux, 169. — L'escompte, 171. — La créance sur la Banque de Russie, 174. — Le crédit à l'exportation, 181. — Les avances sur titres, 185. — Les paiements sans numéraire, 186. — Le change, 192.

CONCLUSION

La situation réciproque de la Banque et de l'Etat vis-à-vis l'un de l'autre, 209. — Le rôle respectif de la convention et de la loi dans leurs rapports, 210.
